

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La evolución del orden internacional y la configuración
del poder en Europa. Entre institucionalismo y
geopolítica**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Enrique Fojón Lagoa

Director

Rafael Calduch Cervera

Madrid, 2015

© José Enrique Fojón Lagoa, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

**LA EVOLUCIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL Y LA
CONFIGURACIÓN DEL PODER EN EUROPA. ENTRE
INSTITUCIONALISMO Y GEOPOLÍTICA.**

D. José Enrique Fojón Lagoa

Director: Profesor D. Rafael Calduch Cervera

Curso Académico 2014/2015

PÁGINA EN BLANCO

INDICE

1. EXECUTIVE SUMMARY.....	1
2. INTRODUCCIÓN.....	11
3. METODOLOGÍA	18
4. MARCO TEÓRICO.	35
5. UN MOMENTO EXCEPCIONAL	54
5.1 Las asunciones de partida.	57
5.2 Del constructo a la acción.....	65
5.3 La reconsideración de la Seguridad.....	80
6. LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS DE LA POSGUERRA FRÍA.....	87
6.1 La mutación de la OTAN: de la Alianza a institución de Seguridad.....	89
6.2 La Posguerra Fría:un reto para las potencias europeas.....	101
6.3 La UE, en búsqueda de la identidad.....	105
6.4 La estrategia de la Federación Rusa.....	118
7. EL ESPACIO EUROPEO EN EL PERIODO 2001-13.....	127
7.1 El cambio de carácter de la unipolaridad.....	132
7.2 La profundización de la crisis en Occidente, provocada por la Guerra de Irak.....	144
7.3 La interacción geopolítica de Rusia con el espacio europeo.....	157
7.4 Turquía,el vecino especial.....	174

7.5 El desarrollo de la integración europea y el facto geopolítico.....	179
7.6 El declive del Orden Mundial Liberal y la deriva estratégica de Europa.....	206
 8. CONCLUSIONES	 227
 9. BIBLIOGRAFÍA.....	 238

1. EXECUTIVE SUMMARY

THE EVOLUTION OF THE INTERNATIONAL ORDER AND THE RESHAPING OF POWER IN EUROPE: BETWEEN INSTITUTIONALISM AND GEOPOLITICS.

INTRODUCTION

The first decade of the XXI Century behind us, the political evolution of the European continent is very fluid indeed, showing a substantially different outcome from the expectations set in the 1990s, derived, in no small measure, from the concentration of power resulting from the end of the cold war, as a result of the disappearance of the USSR, the reunification of the German territories East of the Oder-Neisse line, and of the announced mutation of NATO from a political-military alliance to a security organization. These institutional developments have been presented as paradigms of international cooperation, the linchpin behind the assumed validity, according to the West's political, academic and media elites, of the system of international governance based on the principles of liberal democracy, where the old practices of traditional power-politics were to be definitely laid to rest.

The evolution of the strategic context in this geographic theatre of operations is shaped both by the wider international developments and by the activity and plurality of "political players/subjects" in Europe and those outside it but which exert considerable influence over it; understanding by "political players" those international actors who participate in international relations and the distribution of power, as well as the consequences of such actions. States and international institutions act and overlap amongst themselves in different forms of cooperation and competition, conditioned in turn, by a profound evolution both in the way power is exercised and its distribution on a global scale.

If we were to take the idea of European integration as a mandatory reference for a political analysis of the European theatre, we would inevitably have to conclude that the "European project", which advocated for a rapid political integration brought about by Economic and financial homogenization, has produced various undesired consequences. The evolution of the international situation has acted as a catalyst of this process, as

new levers and new “actors” in power politics have emerged, shaping the liberal world order in different ways to those that existed when the EU project was first conceived.

Since the end of the Cold war, the progressive loss of centrality of the European continent in the wider global strategic context has had, and will continue to have, strong repercussions in all fields, especially in that of security. This negatively affects relations with the US, the “transatlantic link”, with important consequences for the role of NATO as a military instrument.

While the US maintained and exercised its undisputed position of sole global superpower, the idealist European narrative remained powerful, even when set against the policies from Washington, as for example in the first decade of the XXI Century in the war against Iraq. As the unipolar system became first fragmented and then debilitated, with the ensuing changes in the world system, the US has been systematically adapting its strategic orientation, with Europe figuring as an ever diminishing priority. As a consequence, Europeans find themselves increasingly unprotected by the US, the European narrative starts to dissipate and old divisions and differences start to resurface. This phenomenon has manifested itself in, amongst others, the Iraq war, the financial and euro crises, differences over the EU and NATO expansion plans, the profound disagreements over the intervention in Libya, Turkish efforts towards an autonomous strategic policy as a regional power in its own right, the outright inefficacy facing the civil war in Syria, as well as relations with Russia and the whole “Southern flank”.

This, of course, does not preclude us from considering the process of European integration as one of the most extraordinary historical processes of the XX Century, not least because of its most exceptional quality: Its publicly proclaimed supranational vocation.

The evolution of the international system, from unipolarity to multipolarity, as well as the changing power dynamics brought about by the financial and institutional crises affecting the EU, have brought the relevance of the challenge brought by the reemergence of Russia and the new risks inherent in Europe’s Southern flank to the forefront; Changes in the US’ strategic posture, due to the end of the *Pax Americana*, first towards the Middle East and, later, with the announced shift towards the Asia-Pacific region; together with the wider reorganization of the international order towards

a polycentric configuration, are all factors which condition the actions of the European players. These facts allow us to infer that the geopolitical configuration of Europe does not respond solely to the actions of its institutions and members, nor to the European narrative of integration or solidarity, but to the constant and ongoing collaboration-competition dynamic taking place within the wider world-wide power-politics play.

METHODOLOGY

The aim is to identify and study the nature of the factors which have determined the evolution of power-politics in Europe over the period 2001-2013. The investigation is focused on the relation structure – subject, that which exists between the actor and the environment/context within which it acts, the essence of strategy. It is thus defined as the assimilation of the environment as interpreted by the actors, the perceived effect over their interests/objectives, and the resulting choices of action from amongst the different choices open to them. Strategy, thus conceived, is defined as a conscious course of action aimed at obtaining a desired outcome in a perceived particular context.

The **Null Hypothesis** of the investigation aims to determine how much it has been the relations between the main strategic players in the system, the State Actors, which have determined the outcome of power-politics in Europe in the period 2001-2013. The international institutions thus reflect the power balance between the State Actors that form them.

The **Alternative Hypothesis** deals with the current international system, and the results show that despite the proliferation of multinational institutions and the increasing interdependence brought about by an economically globalized world, the State as such does maintain a relevant level of political autonomy, which negates its much announced demise. The dichotomy between economic and political interdependence reveals the prevalence of national interests and explains the increasing use of geo-economic levers to obtain more international influence.

The study notes how changes to the world order have taken place quite independently to the public narratives of respect for institutions and norms-based systems, considered absolute paradigms of International Relations. The logic of these “internationalist” narratives has been constantly refuted by the continuous inability – if not outright

degradation – of these international institutions, as they have proved unable to deal with the successive challenges for which they were originally created, as it was assumed that States could not face them on their own. As a result of this “inefficient” multilateralism, many States have engaged in alternative forums and “ad hoc” alliances, resulting in a proliferation of regional coalitions of the willing and organizations.

Scientific method. The nature of the factors which have determined the evolution of power-politics in Europe over the period 2001-2013 will be studied via the descriptive method. A diachronic approach will be adopted, describing how events have unfolded, inferring the changing power relations between the different actors.

The analysis is made throughout a period of complex political and social changes of unforeseeable consequences in the long term. As such, the analysis draws upon many theories, neo-realist, neo-liberal institutionalist and social-constructivist, as they all contribute to explain different facets of international relations and security mechanisms. Processes, systems, actors, identities, narratives, ideas and social context are all of great importance in defining the current international relations dynamics.

The premises on which the analysis will be based are:

- The 1990s represented an “exceptional period” whence, from the West, a very potent – quasi exclusive – political narrative was trumpeted which advocated for the establishment of an international system based of such utopian concepts as, amongst others: “morality” as the basis of international relations, the existence of a consistent and coherent “international community”, and the much proclaimed “democratization” of international relations. In political science terminology, it can be considered a revisionist period in which behaviorist and rational choice hypotheses lost ground to the new institutionalism and social constructivism theories, with its consequent effects on international relations theory, where its realist – and especially neo-realist – schools were questioned as they were considered inadequate to deal with the complexities of the modern system, in favor of the neo-liberalism of Keohane and the “social constructivism” of Wendt, both of which emerged as substitutes. All this contributed to the design and push behind the “European project” as crystallized in the EU.

- In the first decade of the XXI Century, the world order has undergone important changes. On a global scale, a system different to the “unipolarity” publicized after the Cold war has come to be due to, amongst other causes, the evolution of the role of the US from virtual strategic hegemony to an arguable current state of strategic lethargy/apathy, the rise of China and resurgence of Russia, as well rising instability in various places throughout the globe. All this contributes to a reconfiguration of the way power is exercised and its distribution on a global scale.

- In a world subject to increasingly rapid change, open to ever increasing connectivity between the different nodes (globalization), the logic behind the traditional power-politics relations will not change, but its methods and its structures will, mutating accordingly, affecting the system designed to maintain order. States will continue to represent the maximum expression of power, “national interest” remaining the main driver of political actions in the international system.

- The Strategic Culture, as defined by Jack Snyder “*the sum total of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behavior that members of a national strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other*” is taken as the basis of the interaction between the main actors. By means of taking Strategic Culture into account in our analysis, we are able to establish patterns of behavior, attitudes and practices with respect to power relations, which have evolved throughout history much as other behavioral patterns.

CONCLUSIONS

The chronological description of the events during the period of observation shows, firstly, its disruptive nature with respect to the afore accepted paradigms of the previous decade. The changes come due to the manifest erosion of the international structure historically known as *Pax Americana*, or liberal world order. The XXI Century began with the modulation of the “unipolar moment” due to the change in the way the US

exercised its supremacy, from a “benign hegemon” policy to unilateralism as a response to the attacks on its homeland in September 11 2001, event which dissipated the international fiction created after the initial euphoria following the end of the Cold War. The consequences of this event were also felt in the form of an abrupt change in the situation of continental Europe.

The next phase, the so called end to unipolarity, took the form of a “unipolar exit” and manifested itself in various spheres. The perception of the decline of the Pax Americana came about due to the evident change in the distribution of power in the world caused by the rise of alternative centres. There are events which accelerate all change processes and in this sense, we can identify two clear milestones which directly affected the US’ position of preeminence, one external and the other internal, whose catalyst was the 2008 financial crisis. The first (external) factor was the shift in the world strategic centre of gravity from the Euro-Atlantic to the Asia-Pacific region motivated mainly by the shift of the economic focus from the Atlantic to the Eastern Pacific region, brought about by the rise of China as a great global superpower, where it exercises its power geo-economically, and also, in a more regional sphere, militarily. This circumstance has brought about the much publicized US “Pivot”, which amounts to a general reorientation of its strategic posture and military doctrine to better face the challenges of the Asia-Pacific theatre. On an American sphere, the change is identified with the perceived internal economic decline and with doubts about the continuation of the dollar’s monopoly as the world’s reserve currency in the long term.

The relative decline of American power is perceived to herald the end of its hegemony in the international system and the transition towards a new paradigm, given that after the 2008 financial crisis, the exit from Iraq and the announced exit from Afghanistan , the three spheres of power which sustained the *Pax Americana* have been diminished.

The change in the unipolar system following the unilateralist turn of the Bush administration after the September 11 2001 attacks, affected the European theatre in that it exposed the preeminence of States’ interests and power over that of international institutions.

The freedom of action afforded to the US due to its hegemony, manifested through its decision to invade Iraq in 2003 brought about, as its most far reaching effect, the rapid deterioration of the “transatlantic link”. The differences between the European allies

once more exemplified the preeminence of national interests in their relationship with each other, the leitmotiv of their postures depending on the level of support they were willing to grant to the hegemon (the US). During this crisis, the main international institutions concerned, NATO and the EU, did not function as actors or valid forums as the hegemon, the US, did not seek to use them to exercise its power from within, and its European members similarly opted to divide into alternative coalitions according to their particular strategic interests. The European allies thus divided into two fronts, a “continental” one, revolving around the Franco-German axis, and an “Atlantic” one, formed by the UK, the Iberian countries, Holland, Denmark and Norway. The countries of the Eastern Block supported the hegemon following a clear strategic calculation, to confirm the US security guarantee for those new members of NATO, the case of Poland, Hungary and the Czech Republic, and in the hopes of eventually joining the alliance for the rest.

The European schism during the advent of the Iraq war exposed the myth of considering Europe as an autonomous and coherent international actor. The European “project” is a creation of the “Pax Americana” and, as such, it is affected by changes in its exercise and by the consequences of its decline. In the circumstances surrounding 2003, the possibilities of conceiving and let alone articulating a Common Foreign and Security Policy were remote. The proclamation of the EU as a post-Westphalian international actor, based exclusively on its soft power influence, was immediately eclipsed when the international system which had fed its narratives substantially changed.

After the Iraq war crisis, the persistence in the attempt to make a strategic actor out of the EU led to the elaboration of the European Security Strategy, an attempt to institutionalize the creation of a European strategic culture. The ESS cannot, however, be considered a strategy as such, as it lacks the fundamental impulse consisting of a real actor with the attributes of a sovereign state, capable of defining objectives, prioritizing actions and assigning means.

The adoption of the euro as the common currency of all the Eurozone states was always going to have geopolitical effects. The euro was conceived as the instrument to materialize the long-held European axiom that economic integration would bring about rises in social welfare, which would in turn provide an enthusiastic *demos* as a base for

the political unification of the continent. The situation created by the financial crisis exposed the practical limitations of the political design of the European project.

Since the onset of the financial crisis Germany showed its strength imposing the response criteria in detriment of the EU institutions. The policies promoted by Berlin were mainly aimed at protecting Germany's economic model, based on an export economy.

The onset of the financial crisis coincided with the surfacing of the latent instability of the Eastern European theatre. The war in Georgia, with its subsequent stop of future Eastward expansion plans for NATO, dressed publicly as merely a "moratorium" on expansion, marks a milestone in the geo-political situation of the continent, as it objectified for the first time Russian resistance to the Eastward expansion of both NATO and the EU.

The change in the US administration, with the arrival of Barak Obama, apparently initially moderated the unilateralism of the previous administration, but practical differences in as much as the exclusivity in conceiving policy was concerned, were scarce. In Europe, in an act which can be seen as an attempt by France to offset German preeminence, President Sarkozy made an "Atlantic" turn and re-inserted France into NATO's military structure.

The war in Libya once more exemplified the preeminence of national interests over institutionalism. On this occasion it was Germany who opposed the allied intervention in the North African country supported by France and the UK, adopting instead its own autonomous "special path" (sonderweg). This was demonstrated in its abstention in the UNSC, together with Russia, China, Brazil and India. The European Common Foreign and Security Policy was, once again, absent.

The war in Libya illustrated the existence of regional geopolitical traits such as:

- The fragility of the "transatlantic link", as evidenced by the short life span of NATO's 2010 Strategic Concept.
- The decline of America's military commitment in Europe, together with Europe's lack of expeditionary capacity, as demonstrated in Kosovo 12 years earlier.

- The inoperative character of both the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy of the EU, due primarily to the permanent search for balance between the three great powers (UK, France and Germany) and the scarce commitment of many of the smaller allies. These deficiencies deprive the EU of the required “actorness” requisites to function as an international power.
- The autonomy of German international policy, as demonstrated by its vote in the UNSC over Libya and its *Russlandpolitik*.
- The establishment of the totality of the “European neighborhood” as a zone of geopolitical instability, a permanent source of real and potential threats.

Paraphrasing Jakub Grygiel, the *Strategic Drifter* that is Europe, presents a geopolitical configuration along the following lines:

- The “Three Greats” (UK, France and Germany) enjoy full autonomy in their foreign policies and both Paris and Berlin use the EU’s Common Foreign and Security Policy and Common Security and Defence Policy to further their aims.
- The foreign policies of many of the other smaller members of the EU is determined by domestic political and economic considerations.
- Many of the vulnerabilities and weaknesses inherent in the EU will create contrary reactions to US policy in neighboring regions such as the Levant and the Middle East. This will most probably lead to bilateral deals between Washington and European governments.
- The “European neighborhood” is no longer considered a benign environment, meaning that it is no longer seen as being able to be addressed with *soft power* alone. Different EU members perceive different threats according to their geographic location. The situation illustrates the difficulties within, when not the outright contradictions inherent between NATO and the CSDP.

If we take the European project's proclaimed foundational ideals as a reference, we can state that, from 2001 onwards, the practical limitations of the first two existentialist objectives as expressed in article two of the Maastricht Treaty referring to the attainment of social and economic progress, mainly, the single currency and international actorness, is quite evident.

The chain of events during the research period 2001-2013 also serves to illustrate the fact that the theoretical dilemma surrounding defining the identity of the EU in terms of its "otherness" (defining the institution in terms of what it is not rather than what it is, in either temporal - the EU as an end to past infighting and internal strife -, or geopolitical - the EU as an end to confronting and opposing systems destined to conflict – terms), has within its own unavoidable geopolitical nature the means to resolve said dilemma.

2. INTRODUCCIÓN

El percibido brusco final del periodo histórico conocido como Guerra Fría puso de manifiesto un profundo cambio en el Orden Mundial, cuya conformación y consecuencias han ido quedando reflejadas en una fluida e importante mutación global en los contextos político, social y económico. La incidencia de estas dinámicas en Occidente, y en particular en el espacio geográfico europeo, entendido desde el Atlántico a los Urales, se ha presentado, normalmente, desde un enfoque apoyado por una potente narrativa, política, mediática y académica, en el ámbito de la Relaciones Internacionales (RR.II.), que enfatiza las ventajas de compartir normas e instituciones, promoviendo un escenario de futuro, de ámbito global, en el que las tradicionales relaciones de poder quedarían preteridas y sustituidas por la gobernanza global. Dicho relato, patrimonio de élites políticas y académicas, no sólo ha intentado orientar las percepciones de los hechos, sino que también, en gran medida, ha determinado tanto las decisiones políticas, con sus correspondientes consecuencias, como las referencias que han servido de orientación para la formulación de teorías de las RR.II. en el ámbito de Occidente.

Superada la primera década del siglo XXI, la evolución política en el continente europeo es de una gran fluidez, conformando una situación que difiere sustancialmente de las expectativas proclamadas en la década de los 90, derivadas, en gran medida, de la concentración de poder resultante del final de la Guerra Fría, como resultado de la desaparición de la Unión Soviética (URSS), la reunificación de los territorios alemanes al Oeste de la línea Oder-Neisse, la creación de la Unión Europea (UE), con su proclamado “proyecto” de futuro, y por la también anunciada mutación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desde una alianza político-militar hacia una institución de seguridad. Estos desarrollos institucionales se han presentado como paradigmas de la cooperación internacional, parte esencial de la asumida validez, por las élites políticas, mediáticas y académicas occidentales, de un sistema de gobernanza internacional basado en los postulados de la democracia liberal, donde viejos hábitos relacionados con el ejercicio tradicional del poder quedarían preteridos para siempre.

La evolución del contexto estratégico en dicho espacio geográfico, viene conformada tanto por los efectos derivados del desarrollo de la situación internacional como por la

actividad de la pluralidad de sujetos políticos asentados en el territorio europeo y de aquellos otros externos a él, pero sobre el que ejercen influencia; entendiendo por “sujetos políticos” aquellos actores internacionales protagonistas del ejercicio y de la distribución del poder, en sus diversas formas, así como de las consecuencias de dicho ejercicio. Estados e instituciones internacionales se distribuyen y superponen en el espacio geográfico europeo, interactuando en modalidades de cooperación-competición, en un ambiente condicionado, a su vez, por una profunda evolución tanto en la naturaleza del ejercicio del poder como en su distribución a escala global.

Al aludir a la desaparición del Telón de Acero¹ se hace uso de una metáfora para representar la brusca desaparición de la bipolaridad, y los consiguientes cambios en el sistema internacional. Esta circunstancia ha tenido una profunda incidencia en el desarrollo académico de las RR.II., principalmente en la búsqueda de referencias, no tanto para explicar las causas de lo sucedido como para el análisis y justificación de los futuros cambios en el sistema internacional. Tras el fin de la Guerra Fría, el ambiente dominante en ese ámbito académico se caracterizó por el proclamado ocaso del positivismo, principalmente en su versión neorrealista, junto con el auge de las teorías neoliberales-institucionalistas y constructivistas, así como por la incidencia de postulados y tesis posmodernistas, con pretensión de convertirse en teorías de referencia para dar respuestas a la complejidad y fluidez del ambiente internacional existente. Por ello, gran parte de la literatura contemporánea sobre las RR.II. ha puesto el énfasis en el papel preponderante de las instituciones y en la cooperación internacional, primando el protagonismo de las narrativas, la identidad y los valores, a la vez que preconiza que el desarrollo natural de los hechos llevará a ahondar en esos rasgos, obviando que las relaciones de conflicto, resultado del ejercicio del poder, forman también parte tanto de la naturaleza de las instituciones como elementos del devenir histórico.

¹ La Cortina de Hierro o Telón de Acero fue una expresión usada por Joseph Goebbels y Lutz Schwerin von Krosigk, penúltimo y último cancilleres de Alemania respectivamente, antes de establecerse la Comisión Aliada de Control en mayo de 1945. A su vez, Winston Churchill la hizo suya en un discurso. El ex Primer Ministro británico la usó para referirse a la frontera, no solo física sino también ideológica, que dividió a Europa en dos después de la Segunda Guerra Mundial. Churchill popularizó el término en una conferencia en Estados Unidos en 1946, donde dijo: *"Desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente (Europa) una cortina de hierro"*.

Se ha venido proclamando que la emergencia de normas e ideas transnacionales generarán una cooperación duradera, base de un orden liberal, circunstancia que, a su vez, se transmite a la política doméstica. La idea, no exenta de crítica, la acuñó Mearsheimer al asegurar que, tras 1989, los políticos occidentales buscaron la creación de acuerdos de seguridad basados en instituciones internacionales con la pretensión de abolir el sistema westfaliano del equilibrio de poder como elemento organizativo del mundo que emergería tras el final de la Guerra Fría². El mismo autor identifica la idea fuerza de esta tendencia en la consideración de las instituciones internacionales como los instrumentos capitales para mantener la paz en el mundo. Waltz clarifica la aseveración al afirmar el carácter institucional de las mismas, ya que “*las instituciones internacionales se crean y mantienen por los Estados poderosos para servir a sus intereses tanto los percibidos como los ocultos*”.³ Desde otra visión teórica, Robert Cox describe las instituciones como “*una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular. Las instituciones reflejan las relaciones de poder prevalecientes en el punto de partida y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. Al final, las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla para las tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales reflejando diferentes tendencias*”.⁴

Por otra parte, la “idea de Europa”, paradigma de la colaboración institucional en el espacio europeo, se ha venido empleando, como el instrumento de determinadas élites, para impulsar un singular “proyecto” de integración que tiene como finalidad proclamada la desaparición del sistema estatal de Westfalia, mediante la supranacionalidad o transferencia del ejercicio del poder nacional, en sus diversas formas –incluso la titularidad del mismo a más largo plazo– desde las capitales de los Estados miembros de la UE a las instituciones radicadas en Bruselas.

² **MEARSHEIMER, J.** “The false promise of International Institutions”. *International Security*. 19 (3) 1994. Pags 5-49. 1994.

³ **WALTZ, K.** “Structural Realism after the Cold War”. *International Securit.* Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), Pag 20. Traducción propia.

⁴ **COX, R. W.** “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium - Journal of International Studies* Junio, 1981, vol. 10, ps. 126-155.

De acuerdo con esa lógica, si la transferencia de los poderes soberanos (judicial, legislativo, fiscal, diplomático, económico y militar) desde los Estados a las instituciones de Bruselas se consumase, significaría la abolición del interés nacional y, por lo tanto del concepto de soberanía, con la consiguiente desaparición de los sujetos de la misma: las naciones que han venido constituyendo los Estados europeos. El resultado proclamado sería la supranacionalidad, el eufemismo empleado para referirse a un ente burocrático que llevaría a cabo la abolición de las relaciones geopolíticas, y políticas, en el interior del espacio europeo y la conversión de la UE en un superestado con vocación de actor internacional.

Si, como una de las referencias obligadas para el análisis político del espacio europeo, se tomase la idea impulsora del proceso de integración de la UE, se constataría que se han producido consecuencias no deseadas en el proceso seguido para la obtención de las metas contempladas en el “proyecto europeo”, que preconizaba una integración rápida y completa del continente, promovida mediante la acción de normas y valores compartidos, empleando la integración económica como vehículo para conseguir el objetivo político. La evolución de la situación internacional ha actuado de catalizador del desarrollo de ese proceso, ya que las relaciones de poder, en sus diversas formas y desde novedosos centros, han conformado cambios en el Orden Mundial Liberal, conformando un contexto muy diferente al que existía cuando se concibió la UE.

Tanto en la bibliografía académica como en los análisis estratégicos se dedican, cada vez más, trabajos e investigaciones a explicar el deterioro de la aplicación del “diseño” establecido en el Tratado de Maastricht aunque, hasta el presente, se han realizado pocos estudios para poner en evidencia las contradicciones entre la lógica de las voluntades y la de las realidades. Aunque siempre estuvo presente, la actual y creciente tendencia a asumir “el regreso” del paradigma de los intereses nacionales al espacio europeo, o lo que es lo mismo, de las relaciones geopolíticas, es un hecho que pone en evidencia una realidad distinta a la preconizada por las visiones dominantes, institucionalistas y multilateralistas, que determinaron las proclamadas concepciones políticas y estratégicas europeas tras el final de la Guerra Fría. La creciente influencia de los estados, sobre todo de los más importantes, en detrimento de los órganos de UE, independientemente de que la apariencia pudiese haber sugerido lo contrario, parece confirmar el hecho.

Desde el final de la Guerra Fría, la progresiva pérdida de la centralidad de la península europea en el contexto estratégico mundial, ha tenido, y tiene, consecuencias importantes en todos los ámbitos, con especial incidencia en el de la seguridad. Esto afecta directa y negativamente a la relación con los Estados Unidos, el “vínculo trasatlántico”, con repercusión plena en la eficacia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como instrumento militar para implementar estrategias.

Mientras los Estados Unidos mantuvieron, y ejercieron, una indiscutible posición hegemónica global, la narrativa idealista europea ha sido potente incluso en contra de la política de Washington, como ocurrió durante la primera década del siglo XXI con episodios como la Guerra de Irak. A medida que el sistema unipolar se ha ido primero modulando y luego debilitando, con los consiguientes cambios en el Orden Mundial, los Estados Unidos han ido adaptando su orientación estratégica, con la tendencia de rebajar la prioridad asignada a Europa. En consecuencia, los europeos se ven progresivamente desprotegidos del compromiso americano, la narrativa europeísta se modula y las líneas que delimitaban las viejas divisiones, se vuelven, de una u otra forma, a poner de manifiesto. Esta circunstancia se ha materializado, entre otros acontecimientos, en la guerra de Irak, la crisis económica con incidencia en el euro, los diferentes puntos de vista sobre futuras expansiones de la UE y OTAN, las profundas disensiones durante la guerra de Libia, el impulso de Turquía a la autonomía estratégica como potencia regional, la inoperancia durante la Guerra de Siria, así como en todo lo referente a las relaciones con Rusia y el “vecindario” Sur.

Todo ello no es óbice para considerar el proceso de integración europea como uno de los desarrollos históricos más extraordinarios del siglo XX, entre otros motivos por su excepcionalidad: la proclamada vocación supranacional. No obstante, sobre este hecho se presentan cuestiones dignas de estudio. ¿Cuáles fueron las causas de los problemas del proyecto europeo? ¿Por qué los europeos no crearon una comunidad política y militar? ¿Por qué la UE entró en crisis? ¿Cómo será el futuro de la integración en los aspectos político, militar y económico?⁵ ¿Constituirá la integración un modelo futuro para el continente o será sólo un episodio relevante en la Historia de Europa?.

⁵ **ROSATO, S.** “Europe’s Troubles Power Politics and the State of the European Project”, *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011. Pag 46.

Como un análisis estratégico, partiendo de los cambios producidos después de la Guerra Fría, el objeto de la investigación consiste en identificar y estudiar la naturaleza de los cambios en el orden mundial y su incidencia en los factores que han determinado la evolución de las relaciones de poder en el espacio europeo, principalmente, en el periodo 2001-2013. De ello se deducirá la evolución política de dicho espacio geográfico, principalmente a lo largo de ese periodo, como consecuencia de la interacción de instituciones y Estados, en el ambiente conformado por la rápida evolución de la situación internacional y se tratará de determinar la configuración geopolítica de Europa a finales de 2013. El inicio del periodo de análisis coincide con el comienzo de un cambio en el Orden Mundial Liberal como consecuencia de la reacción de los Estados Unidos a los ataques, mediante acciones terroristas, a su territorio en 2001 y la incidencia de la evolución del cambio de la estrategia estadounidense sobre el sistema internacional, particularmente el impacto sobre el espacio europeo, que ya se había venido reconfigurado por hechos tan importantes como el cambio de identidad de la OTAN, tras la pérdida de su antagonista estratégico, la URSS, y su expansión (*enlargement*) hacia el Este, así como la ampliación y la consiguiente metamorfosis asimétrica de la UE.

La evolución del ambiente internacional⁶ desde la unipolaridad a un sistema con varios centros de poder, la incidencia tanto en la crisis económica e institucional de la UE como en las sinergias geopolíticas creadas con la interacción de las dinámicas que emanan del denominado vecindario europeo, ponen de relieve las consecuencias del nuevo protagonismo de Rusia y los riesgos procedentes del Sur; los cambios de enfoque estratégico de los Estados Unidos, como consecuencia del proclamado final de la *Pax Americana*, primero hacia el Oriente Medio y, posteriormente, anunciando una emigración hacia la zona Asia-Pacífico; junto con la evolución de la reordenación del sistema internacional hacia una configuración policéntrica, son hechos que inciden en las relaciones en las que actúan los actores en el espacio europeo. Estos hechos y circunstancias llevan a inferir que la configuración geopolítica de Europa no depende

⁶ La expresión “ambiente internacional” se toma según la acepción de “international environment” como la ‘distribution of material capabilities among states’ por **WALTZ, Kenneth**. “*Theory of International Politics*”, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley. 1979.

únicamente de la actuación de las instituciones regionales o de los Estados en él asentados, ni de un permanente recurso al protagonismo de las ideas y de la consiguiente llamada a la integración o la solidaridad, esa configuración es el resultado de la permanente interacción de colaboración-competición, propia de las relaciones de poder que conforma el orden mundial.

3. METODOLOGÍA

Como ha quedado expuesto se trata de identificar y estudiar la naturaleza de los factores que han determinado la evolución de las relaciones de poder en el espacio europeo en el periodo 2001-2013. La investigación se basa en el enfoque de la relación estructura - agencia, la que existe entre actores y el contexto en que se efectúa su actuación, lo que constituye la esencia de la estrategia. Por lo tanto se configura como la asunción de las percepciones del contexto por parte de los actores, la percibida incidencia sobre sus intereses y la elección de la actuación entre diferentes opciones en forma de líneas de acción. La estrategia, así concebida, constituye una conducta intencionada orientada a obtener resultados deseados en un contexto determinado.

La **Hipótesis Básica** de la investigación, trata de constatar hasta qué punto han sido las relaciones de poder entre los principales actores estratégicos, los Estados, la causa que ha determinado la evolución política del espacio europeo durante el periodo 2001-2013. Las instituciones reflejan las relaciones de poder entre los actores estatales que las constituyen.

La **Hipótesis de Desarrollo** versa sobre el ambiente internacional actual, los resultados muestran que a pesar del nivel de interdependencia alcanzado en un sistema económico globalizado y la proliferación de instituciones multinacionales, los Estados preservan un nivel de independencia política relevante, algo que desmiente su anunciado declive. La dicotomía entre interdependencia económica y política revela la prevalencia de los intereses nacionales y explica el recurso, cada vez más difundido, de emplear los instrumentos de poder, entre ellos los geoeconómicos, como medio para obtener influencia.

Se refleja cómo los cambios en el Orden Mundial se han efectuado al margen de las narrativas más difundidas que proclamaban el institucionalismo y el uso de normas, como paradigmas absolutos de las RR.II. Las lógicas de las narrativas internacionalistas se han visto refutadas, en gran medida, por el progresivo estancamiento, cuando no degradación, de las instituciones y la consiguiente incapacidad para dar soluciones adecuadas a los problemas para las que fueron creadas, dado que se asumía que los estados no podían afrontarlas en solitario. Como efecto de este multilateralismo

“ineficaz”, los estados han articulado foros alternativos para defender sus intereses mediante acuerdos “ad hoc”, proliferando los regímenes de seguridad y las coaliciones de interés de alcance regional.

Método científico. Mediante el empleo de la modalidad descriptiva se trata de identificar y estudiar la naturaleza de los factores que han determinado la evolución de las relaciones de poder en el espacio europeo en el periodo 2001-2013. Para ello se adopta un enfoque diacrónico sobre cómo se han ido desarrollando los hechos, deduciendo las relaciones de poder entre los actores estratégicos.

El análisis se efectúa sobre un proceso de cambio social y político complejo e impredecible a largo plazo. Para ello se exponen y valoran elementos de las teorías neorrealista, neoliberal - institucionalista y social - constructivista, dado que aportan contribuciones significativas a la explicación del funcionamiento de los mecanismos de las Relaciones Internacionales y de Seguridad. Procesos, sistemas, actores identidades, narrativas, ideas y contexto social, tienen gran importancia en la dinámica internacional contemporánea.

Las premisas sobre las que se efectuará la elaboración del análisis son:

- Los años 90 constituyeron una “época excepcional” en la que, desde Occidente, se predicó una potente, y casi exclusiva, narrativa política que preconizaba la implantación un orden internacional basado, casi exclusivamente, en criterios de base utópica como, entre otros: la moral como norma en las relaciones internacionales, la existencia de una consistente “comunidad internacional”, mediante la promoción del multilateralismo, y la consiguiente proclamada “democratización” en las RR. II. En el ámbito de la ciencia política puede considerarse un periodo revisionista en el que los postulados conductistas y de la elección racional, ceden a favor del nuevo institucionalismo y del constructivismo social, con sus consecuencias en las RR.II. donde la teoría realista⁷, sobre todo en su acepción neorrealista⁸, se pone en cuestión por considerase limitada para hacer frente a la complejidad del ambiente

⁷ **MORGENTHAU, Hans J.** “*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*”, McGraw Hill (sexta edición); 1985

⁸ **WALTZ, Kenneth N.** *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979

internacional⁹ y se apela tanto al neoliberalismo de Keohane¹⁰ como al “constructivismo social” de Wendt¹¹, que se erigen como sustitutos de los postulados de aquellas que habían constituido, hasta entonces, el fundamento en la formulación teórica de las RR.II. Todo ello coadyuvó al diseño e impulso del denominado “proyecto europeo”, personificado en la UE.

- En la primera década del Siglo XXI, el Orden Mundial ha experimentado profundos cambios. A escala global, se ha ido configurando una situación, distinta de la “unipolaridad” predicada después de la Guerra Fría, debido, entre otras causas, a la evolución del protagonismo estratégico de los Estados Unidos desde la incontestada hegemonía a la atonía estratégica, el auge de China y a la reafirmación de Rusia y la inestabilidad en amplias partes del planeta. Todo ello como impulsores de una reconfiguración tanto de la naturaleza del poder y de las diversas formas de ejercerlo, como de su distribución a nivel global.
- En un mundo sometido a un intenso ritmo de cambio, determinado por una altísima conectividad posibilitada por los avances tecnológicos (globalización), la lógica de las relaciones de poder que, tradicionalmente, han venido constituyendo la dinámica del Orden Mundial se mantiene, aunque las relaciones en la estructura muten, efectuando cambios en el sistema que mantiene ese Orden. Los estados siguen siendo la máxima expresión de poder, manteniéndose el “interés nacional” como principal impulsor de su actuación política en el sistema internacional.
- Se toma en consideración, como elemento básico para el análisis de las relaciones entre los actores, la *cultura estratégica*, concepto que, en definición de Jack Snyder¹², se entiende como: “la suma de ideas, respuestas

⁹ **COX, Robert W.**, “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium - Journal of International Studies* Junio, 1981, vol. 10, ps. 126-155.

¹⁰ **KEOHANE, Robert O.** *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview, 1989.

¹¹ **WENDT, Alexander.** *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press. 1999.

¹² **SNYDER, J.** “The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operation”. *RAND Publications*. Santa Monica. 1977. Pag 8.

condicionadas emocionalmente y conducta habitual que miembros de una comunidad estratégica nacional han adquirido mediante la instrucción o imitación y comparten entre ellos...”. Mediante la toma en consideración de la cultura estratégica como factor en el análisis, se pueden llegar a establecer pautas para interpretar los fundamentos, actitudes y prácticas respecto al empleo de los diferentes elementos del poder por los actores estratégicos, cultura que ha seguido un proceso evolutivo a través de la Historia. El análisis mediante la cultura estratégica se considera una importante herramienta para comprender el impacto de los valores y creencias en las políticas económica, exteriores y de seguridad de los estados, aunque no pueda emplearse como el instrumento determinante para predecir comportamientos futuros.

El comportamiento de las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales en respuesta a la crisis económica de los últimos años revelan rasgos de fragilidad en las teorías y principios, incluso en los nuevos valores, que se suponía animaban la cohesión del Mundo Occidental, y del europeo en particular, en la última década del siglo XX. Esos valores servirían como referencia para un mundo, preconizado desde Occidente, en el que las competiciones de poder se predicaban obsoletas y serían sustituidas por la gobernanza mundial.

En este sentido, la crisis del euro o las guerras de Irak y Libia, ha mostrado que las instituciones internacionales, en estos casos la UE y la OTAN, carecen de vida propia y su actuación es reflejo de la actuación de los Estados miembros más poderosos. Las decisiones de gran calado para estas potencias, sobre asuntos tratados institucionalmente con otros y que les afectan de forma desigual, no se adoptan, necesariamente, de forma colectiva según procedimientos preestablecidos basados en criterios solidarios o puramente normativos, sino de forma particularizada, normalmente conformadas por los actores más poderosos, predominantemente, en función de sus intereses. De esta forma, los Estados miembros de las organizaciones internacionales, de menor poder, se ven ante el riesgo de que la profundización de los procesos de integración acabe con su autonomía política a manos de un directorio conformado por los grandes.

Para llegar a sus objetivos, la investigación se ha estructurado según el siguiente esquema. En primer lugar se expone el marco teórico para pasar a estudiar los fundamentos ideológicos y teóricos del “momento excepcional”, desarrollado en la

última década del siglo pasado, que estuvo informado por la euforia que emanaba de la convicción de que Occidente había “ganado” la Guerra Fría. Sobre esos fundamentos se articuló una visión intelectual y política en la que se pretendía superar las teorías realistas de la RR.II. y su elemento fundamental: los intereses nacionales. El neoliberalismo, concepto de contorno difuso, preconiza el institucionalismo: *“mediante la búsqueda de las condiciones bajo las que las instituciones pueden tener un impacto y pueda darse la cooperación, la teoría constitucionalista muestra bajo qué condiciones las proposiciones realistas son válidas. En este sentido el institucionalismo, subsume el realismo”*.¹³ Por otra parte, el constructivismo social asocia la evolución política al dirigismo de las élites, preconiza el poder de la difusión de las ideas mediante relatos y de los factores sociales frente al ejercido por los actores e instrumentos de poder propios del neorrealismo estructuralista y del neoliberalismo institucionalista.

En segundo lugar se establece la situación de partida, los antecedentes y la evolución geopolítica en el periodo de Postguerra Fría, en particular en Europa, la hegemonía de los Estados Unidos y de la consiguiente expansión de la OTAN y de la UE. En la investigación el periodo de Posguerra Fría se considera que abarca desde el final de los años 80 hasta los ataques a territorio estadounidense el 11 de Septiembre de 2001, a partir de esa fecha se inicia un periodo aún por definir. El estudio de las dinámicas internas revela cómo se han ido multiplicando y acentuando las evidencias de que la evolución de los hechos no se efectuaba según criterios ideacionales y discursivos preestablecidos, sino que respondía a motivaciones tradicionales como la evolución demográfica, social y económica, resultante, entre otros factores de la distribución geográfica del poder en los ámbitos político y económico.

Tras el análisis de la evolución geopolítica del continente y las vicisitudes de la integración europea, entendida como la evolución del “proyecto europeo” de la UE, se analiza la influencia en el espacio europeo de otras potencias, especialmente, los Estados Unidos y Rusia. Aun cuando estos actores estratégicos han recibido una amplia atención en los estudios de la comunidad estratégica, algunos de los cuales se recogen como antecedentes imprescindibles en un proceso diacrónico, la investigación se ha enfocado, principalmente, a estudiar su influencia en el período considerado para

¹³ **KEOHANE, Robert O y MARTIN, Lisa.** “The Promise of Institutional Theory. *International Security*”, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51

el análisis, que sucede a la Posguerra Fría y que va desde el año 2001 al año 2013. En dicho periodo, los efectos de las dinámicas geopolíticas, tanto globales como regionales, han conformado la evolución del espacio europeo y definido nuevas tendencias a corto y medio plazo, en la mayoría de las ocasiones al margen de las narrativas institucionalistas al uso y que conformaron el “orden unipolar” de la Posguerra Fría.

Las guerras de Irak y Afganistán, la expansión de la OTAN al Este, la ampliación de la UE, la recuperación de la confianza de Rusia en sí misma, “reafirmación”, la Guerra de Georgia, la crisis del euro, la consolidación del liderazgo europeo de Alemania y los conflictos en los vecindarios Sur, Levante y Este del continente, son hitos que definen la evolución del espacio europeo. Hasta el presente se pueden constatar los primeros efectos del fin de la unipolaridad, tras el anuncio del giro estratégico de los Estados Unidos hacia la zona Asia y el Pacífico —el denominado “pivote” — que, oficialmente, reconoce el desplazamiento de la centralidad estratégica de Europa y, como resultado, el “repliegue” estadounidense del continente. Por su parte la Federación Rusa ha recobrado la senda de protagonismo geopolítico que tuvieron, en el pasado, tanto los imperios zaristas como el soviético, con el rechazo al orden liberal preconizado desde Occidente. Estos hechos impulsan, a su vez, un desplazamiento de la centralidad intraeuropea desde su parte occidental hacia “Mitteleuropa”, como consecuencia de la clara influencia alemana en el Centro y Este de Europa y su relación con Rusia.

En cuarto lugar, los resultados de la investigación también aportan argumentos que avalan tanto la existencia de una concepción de la integración europea construida desde un excesivo protagonismo de las ideas en la conformación de la acción política con poca atención al positivismo y a la estructura real del conjunto. El proceso de integración europea se conforma como un campo de experimentación de la relación entre estructura y agencia en el análisis político, en este caso entre actores internacionales (Estados) y sus contextos del que forman parte las instituciones. Todo ello deriva en la “contradicción” entre institución y geopolítica. Se demuestra que las ideas, aunque se construyan desde erróneas asunciones, conforman conductas que informan percepciones del contexto y que se traducen en toma de decisiones y estas en acciones (estratégicas) que producen los consiguientes efectos. Esos efectos, en muchos casos contrarios a las expectativas que conforman los relatos, constituyen la motivación que ha impulsado a que algunos políticos, académicos y analistas que contribuyeron al diseño del “proyecto europeo”, se hayan visto obligados a cuestionarlo, al menos en su praxis, tras constatar

que los hechos revelan una vuelta a patrones de comportamiento geopolíticos que se habían dado prematuramente por superados, influidos por los modelos intelectuales que encajaban en el ambiente de euforia que produjo el “momento excepcional” vivido por Occidente, y Europa en particular, tras la finalización de la Guerra Fría.

A continuación se exponen las acepciones atribuidas a los términos relacionados con los conceptos que se emplean en la investigación. Como un análisis político, en su faceta estratégica, el concepto de *poder* es central pues, como señala Terence Ball, es el más importante, en el plano organizativo, de la ciencia social y política¹⁴. Por *poder*, en sentido amplio, se entiende el conjunto de instrumentos que permiten ejercer influencia en el *contexto estratégico*. Según Joseph S. Nye, en el mundo de hoy las capacidades económicas y militares siguen siendo esenciales, pero su empleo requiere un especial énfasis en la información, la comunicación y la legitimación de la autoridad. El *poder* debe entenderse en términos racionales, desagregándolo en sus diversas dimensiones y enmarcándolo en contextos concretos tanto geográficos como políticos. La difusión del *poder* puede efectuarse según las secuencias de transición de los efectos del poder entre las principales potencias¹⁵.

La complejidad del mundo de hoy crea el dilema de adoptar una definición simple de poder, cuantificable pero insuficiente, o asumir otra menos esquemática pero más difícil de operacionalizar. El poder se concibe como un tipo de relación entre actores. El dilema, en términos metodológicos puede resolverse apelando a lo que Colin Hay denomina “*las caras del poder*”¹⁶ y Joseph S. Nye “*los tres aspectos de relación del poder (relational power)*”¹⁷, según estos autores el primer aspecto o “cara” es el de *toma de decisiones* en el que se emplea compulsión; el segundo la capacidad de *establecer la agenda*, delimitando de esta manera la *no-decisión* mediante la eliminación de todo aquello que afecte los intereses del que decide; para comprender el tercer aspecto o “cara”, el *establecimiento de preferencias*, también aludida como

¹⁴ **BALL, T.** “New Faces of Power” en T.E. Watenberg, “*Rethinking Power*”. Albany. N.Y. State University of New York Press. 1992.

¹⁵ **NYE, J.** *The Future of Power*, Public Affairs. 2011.

¹⁶ **HAY, C.** *Political Analysis*. Palgrave Macmillan 2002. Pg.171.

¹⁷ **NYE, J. S.** *The Future of Power*, Public Affairs. 2011. Pg. 14.

persuasión institucionalizada, puede servir la exposición de Lukes: “ no es el más insidioso ejercicio de poder evitar que las personas, en cualquier grado, se sientan agraviadas por modular sus percepciones, concepciones y preferencias, de forma que acepten su papel en el orden existente, bien porque no pueden ver o concebir alternativas o porque lo ven como natural o inalterable, o porque las valoran como parte de un orden divino y benéfico?”.¹⁸

Los términos *Geoestrategia* y *Geopolítica* se emplean según las siguientes acepciones. El término *Geoestrategia* se considera sinónimo de *Gran Estrategia*, e indica la manera en que los Estados, como actores tratan de maximizar su poder en la situación geopolítica concreta de un espacio geográfico determinado. Por *Gran Estrategia* se entiende un conjunto de ideas de cómo desplegar y emplear los recursos de una nación para conseguir sus intereses en el largo plazo (Betts, 2012). El ejercicio del poder, la puesta en acción de la estrategia, consiste en una interacción entre fines y medios, constituidos por los potenciales nacionales (económico, militar, diplomático, cultural e informativo), para gestionar el cambiante ambiente geopolítico, de forma que se optimice la capacidad del ejercicio del poder del actor estratégico en relación con los actores antagonistas.

La *Geopolítica* relaciona el ambiente físico (geografía) con la distribución del poder (política). Asume la relación entre ambas, es dinámica en su evolución y neutral en su formulación. Dado que el Estado es la unidad política por excelencia, también constituye el actor geopolítico principal. Robert Kaplan¹⁹ identifica el ámbito de la geopolítica como aquel que trata la influencia de la geografía en las divisiones entre grupos humanos.

La noción de *Geopolítica* es muy amplia y fue ampliamente empleada a final del siglo XIX, pero las prácticas geopolíticas reales habían empezado mucho antes cuando los europeos “chocaron con el resto del mundo”. De acuerdo con John Agnew²⁰, la *Geopolítica* es la visualización del mundo desde un Estado, como suprema expresión de

¹⁸ LUKES, S. *Power. A radical View*. Basingstoke. Macmillan. 1974. Pg 24 Traducción propia.

¹⁹ KAPLAN, R D. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Random House. 2012. Pag. 60.

²⁰ AGNEW, J. “*Geopolitics: re-visioning world politics*”, Londres, Routledge. 1998.

la organización política, en términos de zonas geográficas, recursos naturales y accesos marítimos, en competición con otros Estados por esas zonas o recursos. Para Colin Gray, la *Geopolítica* es el significado político de la geografía²¹.

Brian W. Blouet²² hace referencia a *políticas geopolíticas* que “*buscan el establecimiento de control nacional o imperial sobre un espacio geográfico y sus recursos, rutas de comunicación, capacidad industrial y a la población contenida en el territorio*”. Explica la *Geopolítica* poniendo ejemplos históricos de “*Estados estrictamente controlados geopolíticamente*”, tales como la Alemania nazi, la URSS, la República Popular China y la actual Corea del Norte.

Otra acepción de *Geopolítica* es la que aporta Aleksandr Dugin²³, que la establece como una “*reconsideración de la Historia de las relaciones internacionales*”. Basa su concepción en lo que denomina la “*ley del dualismo*” que constituye un reflejo de la construcción geográfica del planeta y la tipología histórica de las civilizaciones. Es una forma de expresión de la tensión entre el poder continental (*telurocracia*) contra el marítimo (*talasocracia*).

Actualmente, también se hace referencia a la *geopolítica crítica*²⁴, aquella que no sólo se conforma en torno al enfoque clásico basado en extensión y posición geográfica, sino que se centra en la política global, con referencia a la relaciones de poder entre los Estados y la posición, en una determinada situación, de uno de ellos. Sirve de instrumento a los políticos para definir las percepciones del país propio o de los otros, así como para fundamentar visiones que conformarán futuras percepciones. Su base constructivista se pone de manifiesto cuando afirma que los discursos y declaraciones en los foros formales tienen valor para entender las relaciones internacionales.

²¹ **GRAY, C.** “Geopolitics and Deterrence”. *National Institute for Public Policy*, Fairfax, Virginia, USA. Sep 2012.

²² **BLOUETT, B. W.** “*Geopolitics and Globalization in the Twenties Century*”, Londres, Reaction Books. 2001. Pag 5-7.

²³ **DUGIN, A.** “*Osnovy Geopolitiki: Geopoliticheskoe Budushee Rossii*”, Moscow: Arktogeya Press, 1997. Pag 7-15.

²⁴ **ÓTAUTHAIL, G.** “*Critical Geopolitics*”, Londres, Routledge. 1996

Geoeconomía: Neologismo acuñado por Edward N. Luttwak²⁵ que describe la síntesis de la lógica del conflicto con los métodos del comercio, o parafraseando a Clausewitz habría escrito, la lógica de la guerra con la gramática del comercio. Pude ser tomado como una acepción de la *geopolítica*. Luttwak describe como, en algunas partes del mundo, el papel del poder militar ha disminuido y “métodos de comercio” están “sustituyendo a métodos militares” con “capitán disponible en lugar de potencia de fuego, innovación civil en lugar de la militar, avances técnicos y penetración de mercados en vez de bases y guarniciones”.

Luttwak, desde una posición neorrealista, argumenta que aunque los Estados progresivamente utilicen una clase de herramienta más que la otra, las RR.II. continuarán empleando la “lógica del conflicto” que es un proceso de “de suma cero y paradójica”. Describía un cambio general en la naturaleza del poder y de su ejercicio en las RR.II., aunque con ello no sugería que este cambio fuese universal ni que tendría lugar en todas las partes del mundo a la vez. No tendría vigencia en aquellos lugares “*de infortunadas partes del mundo donde persisten conflictos armados o guerras civiles por razones internas o regionales*”²⁶ y sería más probable donde no fuese posible recurrir a medios militares.

En el contexto de la tesis, siguiendo las concepciones de Baruch Spinoza, Maquiavelo y Thomas Hobbes, también se considera que *el Estado* sigue siendo el actor estratégico fundamental del sistema internacional y la *soberanía* la máxima expresión del poder político, lo que le atribuye la capacidad de actuar. Esta condición es común a las teorías neorrealistas y neoliberales de las RR.II. El social constructivismo también reconoce al Estado como el principal actor internacional. Se asume que la soberanía no ha sido desplazada por otras modalidades de poder, aunque los Estados conviven en el ámbito internacional con otros actores, con otros centros de poder de diferente naturaleza y que se integran en instituciones internacionales, que en determinadas circunstancias modulan su ejercicio. En el sistema internacional, la situación de los Estados, se caracteriza por la permanente relación dialéctica competición-colaboración, mediante el ejercicio del *poder*. Por ello, tanto la concepción como la praxis estratégica va encaminada a afianzar

²⁵ LUTWARK, Edward. “From Geopolitics to Geoeconomics. Logic of conflict”, *The National Interest* (verano). 1990.

²⁶ Ibid.

y a potenciar el poder, que se efectúa mediante una constante actividad de diseño e implementación de Grandes Estrategias.

Los estados buscan garantizar su supervivencia dentro del sistema internacional, ya que no existe una autoridad internacional que la garantice. John J. Mearsheimer lo expresa gráficamente cuando afirma: “*en política internacional Dios ayuda a aquellos que se ayudan a sí mismos*”²⁷. En esta tesis se asume la naturaleza anárquica del sistema internacional preconizado por Kenneth Walz ²⁸.

Interés nacional. Se utiliza la descripción de Hans Morgenthau²⁹: “A pesar de los grandes cambios que han ocurrido en el mundo, permanece cierto, como siempre lo ha sido, que una nación confrontada con las aspiraciones hostiles de otras, tiene una obligación primaria: cuidar su propio interés. La justificación moral de este deber para todas las naciones – dado que no es sólo un derecho, sino también una obligación moral – surge del hecho que si esa nación en concreto, no tiene cuidado de sus intereses, nadie lo hará”.

El concepto *Orden Mundial* se adopta el que describe el profesor Kissinger, que partiendo del sentido metafórico del término y de asegurar que “*Un verdadero “Orden Mundial” nunca ha existido*”, expone que “*Por Orden Mundial se describe el concepto mantenido por una región o civilización sobre la naturaleza de los acuerdos considerados justos y de la distribución de poder considerada aplicable al mundo entero. Un Orden Internacional consiste en la aplicación práctica de esos conceptos a una parte sustancial del globo, lo suficientemente amplia para afectar al equilibrio de poder global. Los Órdenes Regionales implican los mismos principios aplicados a una determinada zona geográfica.*

Cualquiera de esos sistemas se basa en dos componentes: un conjunto de reglas, aceptadas de común acuerdo, que definen los límites de lo que se considera permisible en la actuación y un equilibrio de poder que fuerza a la contención en la actuación

²⁷ **MEARSHEIMER, J.** “Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, nº 1 (verano). 2001

²⁸ **Waltz, K.** *Man State and War, a theoretical analysis*. Columbia University Press. 2001.

²⁹ **MORGENTHAU, Hans J.** “What Is the National Interest of the United States?”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 282, nº 1. 1952. Pag 4.

*donde las reglas se conculcan, previniendo que una unidad política subyugue a las otras. Un consenso sobre la legitimidad de las reglas en vigor, ni en el presente o en el pasado, ha evitado competiciones o confrontaciones, pero ayuda a asegurar que se conseguirá la estabilidad si se efectúan ajustes dentro del orden existente en vez de retarlo. El equilibrio de fuerzas, por sí mismo, no asegura la paz, pero si se alcanza e invoca, puede limitar el alcance y la frecuencia de problemas de importancia y rebajar la posibilidad de su éxito si tienen lugar”.*³⁰

Robert Cox³¹, al tratar las estructuras históricas define el orden mundial como “*las configuraciones particulares de las fuerzas que sucesivamente definen la problemática de la guerra o la paz para el conjunto de estados*”. No contradice lo expuesto por el profesor Kissinger.

Por *ambiente internacional* se entiende la representación de la distribución de poder entre los Estados³². Su dimensión puede ser global o regional. Se expresa en dos categorías independientes:

- *Equilibrio de poder*: Según Kenneth Waltz³³, “*el equilibrio de poder*” político prevalece siempre que se produzcan dos requisitos: que el orden sea anárquico y que los actores que lo componen tengan la determinación de sobrevivir. La aspiración de poder por varias naciones, cada una tratando de mantener o superar el statu quo, lleva a la necesidad de configurar la situación de equilibrio de poder³⁴.
- *Contexto estratégico*: Se refieren a los diferentes elementos que *dan significado* al poder y *regulan* la relativa distribución del poder en el ambiente internacional. Es inherentemente dinámico.

³⁰ **KISSINGER, H.** “*World Order. Reflections the Character of the History and the Course of History*”. Alen Lane. Pinguin. 2014.

³¹ **COX, Robert W.** “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium - Journal of International Studies* Junio, 1981, vol. 10,ps. 126-155.

³² **WALTZ, K.** “*Man State and War, a theoretical analisys*”. Columbia University Press. 2001.

³³ **WALTZ, Kenneth.** “*Theory of International Politics*”, Reading, Masachussets, Addison-Wesley. 1979. Pags 118-121.

³⁴ **MORGENTHAU, H. J.** “*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*”, McGraw Hill (sexta edición); 1985.

Estructuras históricas. Concepto habilitado por Robert Cox³⁵ que lo define como “la noción de un marco para la acción o de una estructura histórica es una imagen de una configuración particular de fuerzas. Esta configuración no determina las acciones en ninguna forma directa o mecánica sino que impone presiones y restricciones. Los individuos y grupos pueden moverse con las presiones, o resistirlas y oponerlas, pero no pueden ignorarlas. En la medida en que resisten exitosamente una estructura histórica imperante, éstos apoyan sus acciones con una configuración de fuerzas emergentes alternativa, es decir, una estructura rival”.

En una estructura interactúan “tres categorías de fuerzas” (expresadas como potenciales): capacidades materiales, ideas e instituciones. Ningún determinismo unidireccional necesita ser asumido entre estos tres; las relaciones pueden ser asumidas como recíprocas. La pregunta sobre en qué dirección las líneas de fuerza corren es un hecho histórico para cada caso particular.

“Las capacidades materiales son potenciales productivos y destructivos. En sus formas dinámicas éstas existen como capacidades tecnológicas y organizativas, y en sus formas de acumulación como recursos naturales que la tecnología puede transformar, abastecimientos de equipos (por ejemplo, industrias y armamentos), y la riqueza que puede comandarles”.

“Las ideas son en general de dos tipos. Un tipo consiste en significados intersubjetivos, o aquellas nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tiende a perpetuar los hábitos y las expectativas del comportamiento. Las nociones de que las personas están organizadas y dirigidas por los estados que tienen la autoridad sobre territorios definidos son ejemplos de significados intersubjetivos en la política mundial contemporánea.”

El otro tipo de ideas relevantes para una estructura histórica son las imágenes colectivas del orden social mantenidas por diferentes grupos de personas. Estos son puntos de vista diferentes sobre tanto la naturaleza como la legitimidad de las relaciones de poder prevalecientes, el significado de la justicia y el bien público, y así sucesivamente.

³⁵ COX, R. W., “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium - Journal of International Studies* Junio, 1981, vol. 10, ps. 126-155.

“La institucionalización es una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular. Las instituciones reflejan las relaciones de poder prevalecientes en el punto de partida y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. Al final, las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla para las tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales reflejando diferentes tendencias. Las instituciones son amalgamas particulares de ideas y poder material que a su vez influyen en el desarrollo de las ideas y capacidades materiales”. En este sentido se empleará el concepto de institución en la investigación.

Estabilidad: En su acepción más simple se define como la ausencia de guerras o crisis mayores³⁶.

Seguridad, en sentido amplio, es el alivio de la amenaza a ciertos importantes valores, sin anularla³⁷.

Polaridad: Se adopta la acepción de Mearsheimer: “Para cualificar como polo en un sistema global o regional, un Estado debe tener una razonable posibilidad de defenderse por sus medios contra el Estado líder en el sistema”. Lo ilustra de la siguiente manera: “Los Estados Unidos y la URSS han disfrutado de clara superioridad militar sobre otros Estados europeos, y no europeos, durante la Guerra Fría, por lo que han formado los dos polos del sistema europeo y global. Esto puede modificarse porque tanto los Estados Unidos como la URSS están moviendo fuerzas fuera de Centro Europa, lo que les hace más difícil proyectar poder en el continente y, de esta manera debilitan su influencia allí. Dada su proximidad a Europa, la URSS permanecerá un polo en el sistema europeo en tanto retenga substancial poder militar en su propio territorio. Los Estados Unidos pueden ser un polo en Europa sólo en el caso de que retengan poder militar para proyectarlo en Centro Europa”.³⁸

La acepción adoptada de *hegemonía* es aquella que se refiere a lo que podía considerarse “poder duro”. Económica y militarmente un hegemón es aquel cuyas

³⁶ **MEARSHEIMER** John J. “Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, nº 1 (verano). 5-56. 1990.

³⁷ **WILLIAMS, P.D.** “Security Studies: An Introduction”, London and New York: Routledge Publication. 2008

³⁸ **MEARSHEIMER, J.** “Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, nº 1 (verano). 5-56. 1990.

capacidades no pueden ser contrarrestadas por otro³⁹. También se trata de disponer de “supremacía económica” en el sistema internacional y de “preponderancia en recursos materiales”⁴⁰. El hegemon actúa según sus intereses para preservarlos en los ámbitos de seguridad, economía e ideología⁴¹. La hegemonía versa sobre polaridad, ya que la existencia de un hegemon indica la existencia de aquella. A causa de sus enormes ventajas, en relación con el poder económico y militar, el *hegemon* es la única gran potencia en el sistema internacional, el cual es, en ese caso, por definición, unipolar. Académicos internacionales de economía política, como Kindleberger⁴², aseguran que uno de los atributos de la hegemonía es la provisión de bienes públicos al sistema internacional, lo que, además, propicia que otros Estados beneficiados por la situación, estén interesados a que continúe la situación hegemónica que provoca ese beneficio⁴³.

La *hegemonía* es el resultado del ejercicio de la voluntad necesaria para ejercer el enorme poder necesario para implantar un determinado orden en el sistema internacional. De acuerdo con Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr.⁴⁴ la hegemonía prevalece en el sistema internacional cuando “*un Estado es lo suficientemente poderoso para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones entre Estados, y está dispuesta a hacerlo.*” Finalmente, hegemonía es, fundamentalmente, un cambio estructural, porque “*si un Estado alcanza hegemonía, el sistema deja de ser anárquico y se vuelve jerárquico*”⁴⁵. Según Robert Gilpin, esta jerarquía se produce porque “*ningún*

³⁹ **MEARSHEIMER, J.** “Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, n° 1 (verano). 2001. Pag 40.

⁴⁰ **GAMBLE, A.** “Hegemony and Decline: Britain and the United States,” en OBRIEN Patrick K. y CLESSE Armand (Eds.), *Two Hegemonies: Britain, 1846–1914, and the United States, 1941–2001*, Aldershot, Reino Unido, Ashgate. 2002. Pag 130 y **KEOHANE, R.** *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press Princeton. 1984.Pag.32.

⁴¹ **GILPIN R.** “*War and Change in World Politics*”, Cambridge University Press. 1981. Pag 29-30.

⁴² **KINDLEBERGER Charles P.** “*The World in Depression, 1929–1939*”, Berkeley University of California Press. 1973.

⁴³ **GILPIN R.** “*War and Change in World Politics*”, Cambridge University Press. 1981. Pag 30

⁴⁴ **KEOHANE, R O.** y **NYE, J S.** “*Power and Interdependence: World Politics in Transition*”, Boston: Little, Brown.1997. Pag40.

⁴⁵ **MEARSHEIMER J.** “*The Tragedy of Great Power Politics*”, Nueva York, W.W. Norton; 2001. Pag 30.

Estado va a controlar el sistema internacional de manera completa, la hegemonía es un concepto relativo, no absoluto”.

Cultura estratégica. Partiendo de la definición de Jack Snyder, ya expuesta, se considera que mediante el análisis de la cultura estratégica pueden inferirse los fundamentos, actitudes y prácticas respecto al empleo de la fuerza, la cual, a través de la Historia, evoluciona. El análisis mediante la cultura estratégica se considera una importante herramienta para comprender el impacto de los valores y creencias en las políticas exteriores y de seguridad de los Estados.

Según Collin Gray⁴⁶, en el ámbito académico no existe acuerdo en cuanto a la definición de *cultura estratégica*, algo que, en su opinión, parece absurdo, dado que existe un acuerdo general en los límites de su ámbito. El desacuerdo principal reside en los que consideran que debe incluirse la *conducta* en la definición y aquellos que opinan lo contrario. Gray afirma que la cultura estratégica es de interés “porque el concepto sugiere que diferentes comunidades de seguridad piensan y se comportan, de alguna forma, de manera diferente en asuntos estratégicos”. Independientemente de la definición de cultura que se establezca y, en particular, la que se le otorgue a *cultura estratégica*, se debe tener en cuenta que implica la existencia de dos aspectos: “*en primer lugar, debe ser la principal fuente de pensamiento, juicio, política, y todo lo que se deriva de ello. Segundo, debe estar siempre presente como un elemento de influencia en nuestras decisiones y conducta*”. La *cultura estratégica* informa el *pensamiento (teoría) estratégico* que consiste en un ejercicio de pragmatismo. *Estrategia* es la forma de “*cómo hacerlo*”, “*una guía para conseguir algo y hacerlo eficientemente*”⁴⁷. Es a la vez un proceso y un resultado.

Gray hilvana el concepto de *cultura estratégica* con el de *narrativas* que utiliza Lawrence Freedman, que las considera como “*consistentes argumentos que pueden explicar convincentemente sucesos y de las que se pueden extraer inferencias*”⁴⁸. Su

⁴⁶ GRAY, C. “Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture”. *National Institute for Public Policy*. Octubre 2006.

⁴⁷ BRODIE, B. “*War and Politics*”. New York: Macmillan, 1973. P453.

⁴⁸ FREEDMAN, L. “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Paper*, n° 318, Londres, Institute for International and Strategic Studies. 1997. Pag.12.

propósito es: “estructurar las respuestas de otros a sucesos en marcha. Son estratégicas porque no surgen de manera espontánea, sino que se construyen deliberadamente o refuerzan las ideas y pensamientos ya presentes”⁴⁹.

En esta investigación se adopta el concepto de *narrativa estratégica* como “un medio de los actores políticos para construir un significado compartido de la política internacional, con el objeto de conformar la conducta de los actores domésticos e internacionales. La definición es de naturaleza constructivista, pero no es un elemento ajeno a los ámbitos realistas o neorrealistas. Las características de las *narrativas estratégicas*⁵⁰ pueden concretarse en que:

- Están orientadas al futuro, pues aunque sus argumentos se basen en el pasado o en el presente, su finalidad es conformar el futuro.
- Son vindicativas de identidad y se utiliza para fijar la posición de la entidad política en el sistema internacional.
- Su contenido no es fijo, es el resultado de la interacción de los Estados y sus sociedades.
- Su audiencia es tanto interna como externa. Se pueden emplear para cohesionar a una audiencia interna mediante la reivindicación de una identidad, a la vez que difunden el mensaje en el ámbito internacional.

⁴⁹ **GRAY, C.** “*Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture*”. National Institute for Public Policy. Octubre 2006.

⁵⁰ **MISKIMMON, A. O’LOUGHLIN, B. and ROSELLE, L.** “Forging the World: Strategic Narratives and International Relations”. *Center for European Politics*. 2012. Pags 4y5

4. MARCO TEÓRICO.

Lo que actualmente se conoce como ciencia de las Relaciones Internacionales, fue el resultado del esfuerzo académico, después de la Gran Guerra (1914-1918), como reacción a la falta de referencias para prevenir tales acontecimientos catastróficos. E.H. Carr⁵¹ puso de manifiesto que este hecho tuvo su causa en la reacción a la demanda popular resultado de los horrores derivados de la contienda, por lo tanto, la ciencia de las RR.II se creó con una finalidad o propósito concreto. El autor compara el proceso científico de recoger, clasificar y analizar hechos, para obtener inferencias y, sólo entonces se estará en disposición de investigar la finalidad relacionada con los hechos y deducciones. No obstante Carr indica que la mente humana trabaja “hacia atrás”, la finalidad (el resultado) que, lógicamente debe seguir al análisis, por el contrario lo precede impulsándolo y dirigiéndolo. Para apoyar su aseveración E. H. Carr cita a Engels: “*Si la sociedad tiene una necesidad técnica, ésta actúa como un incentivo para el progreso de la ciencia mayor que el de 100 universidades*”⁵².

Carr asegura que, “*a diferencia de las ciencias físicas, en la ciencia política, al tratar de la conducta humana, la finalidad (buscada, intencional) no es irrelevante a la investigación y separable de ella, constituye uno de los hechos. En teoría, no puede establecerse la distinción entre el rol del investigador que establece los hechos y el protagonista que considera el correcto desarrollo de la acción. En la práctica un rol influye imperceptiblemente en el otro. Finalidad (intencionalidad) y análisis llegan a ser la parte y el todo de un único proceso*”⁵³. De esta forma, asegura que la ciencia política es aquella que no sólo trata de lo que es, sino de lo que debe ser.

El profesor Colin Gray⁵⁴ pone de manifiesto que todas las profesiones o ámbitos, como el académico, auto-protegen sus espacios de actuación con lenguajes especializados, dotándolos de un cierto carácter esotérico, sólo reservados para iniciados. Los teóricos

⁵¹ CARR, E. H. “*The twenty years crisis*”. Palgrave-MacMillan1939 (edición 2001). Pag.4

⁵² Ibid. Según Carr citado por Sidney Hook en “*Towards the understanding of Karl Marx*”, p 27. Traducción propia.

⁵³ Ibid. Pag 5.

⁵⁴ GRAY, C.S.. “*Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture*”. National Institute for Public Policy. Octubre 2006.

de RR.II, han desarrollado sus propios “códigos”, han habilitado su terminología, según Gray, en forma de “metáforas” y se han fracturado en escuelas de pensamiento que compiten entre ellas. Los efectos de estas construcciones intelectuales van más allá de las aulas universitarias, ya que los políticos y analistas invocan elementos de estas teorías, y utilizan sus “metáforas” cuando diseñan o aplican soluciones a situaciones relacionadas con los temas de RR. II.

En este sentido, Fernand Braudel señala que “*el vocabulario de las ciencias sociales, infortunadamente, escasamente permite definiciones decisivas. No es que todos sea incierto o esté en flujo, sino que muchas expresiones, lejos de tener una acepción constante, varían de un autor a otro y, continuamente, evolucionan delante de nuestros ojos*”⁵⁵.

Los cambios en el acervo de las teorías de las RR.II. se han explicado en relación tanto con ideas como ideales, cuando no con la ideología, de los encargados de establecerlas y dirigir las. Las ideas pueden determinar lo correcto o lo incorrecto, proporcionan visiones del mundo y aportan líneas de actuación a los gobernantes sobre la manera de cómo alcanzar sus objetivos. Se argumenta que las ideas pueden tener un impacto importante en los resultados políticos cuando sirven de “hoja de ruta”, o lo que es lo mismo, guía de conducta para la acción política bajo condiciones de incertidumbre.⁵⁶

En las dos últimas décadas, el debate dentro de la teoría de las RR.II. se ha centrado en tratar las “grandes cuestiones” como la relación estructura agencia, la diferencia entre lo material y lo ideacional y al papel de la teoría en sí misma. La oposición entre las ideas, lo “ideacional”, y lo material. Colin Gray establece que para la mayoría de los institucionalistas contemporáneos el significado de las ideas ha sido establecido *empíricamente*. Para una gran parte de académicos de las RR.II. el papel de las ideas es de naturaleza *ontológica*.⁵⁷

Desde un enfoque empírico, se asegura que el final de la Guerra Fría ha sumido al estudio de las RR.II. en una profunda crisis. Varios académicos y analistas coinciden en

⁵⁵ BRAUDEL, F. “*A History of Civilizations*”. The Penguin Press. 1994. Pag 3.

⁵⁶ GOLDSTEIN, J. y KEOHANE, R. O.” *Ideas and Foreign Policy*”, Cornell University Press.1993.

⁵⁷ HAY, C. “*Political Analysis*”. Palgrave Macmillan 2002. Pag 197. En cursiva en el original.

este punto, y valga la exposición de John Ruggie ⁵⁸: *“La disciplina de las RR.II. fracasó en la predicción del colapso del Imperio Soviético. Una ruptura de esa magnitud, no formaba parte del ámbito analítico de ninguna teoría importante, aunque retrospectivamente se trató de ajustar teoría a los hechos”*. A pesar de este “ajuste” retrospectivo, se asegura que la complacencia odontológica y epistemológica de la ciencia de las RR.II. se ha desvanecido. Robert Keohane expone que *“el hecho de que se careciese de teorías que nos permitiesen comprender los efectos del final de la Guerra Fría sobre la política mundial, debe de hacernos humildes... Nuestra actual confusión también revela lo inútil de las quejas de que disponemos de una “ciencia política” que los dirigentes políticos rechazan adoptar “bajo su responsabilidad”* ⁵⁹. En el mismo sentido afirma: *“como nuestra manifiesta falta de habilidad para predecir eventos complejos, desde los nimios a los trascendentales, deben ... enseñarnos que aunque es útil buscar y comprobar generalizaciones condicionales, la acumulación de dichas generalizaciones no es probable que conduzca a predicciones válidas sobre hechos resultantes de múltiples circunstancias”*. ⁶⁰

Lo que se convierte en una situación de humildad epistemológica, reflexividad y apertura a tratar cuestiones tales como el papel de las ideas, algo inadmisibles en conferencias, seminarios y publicaciones exclusivistas del sesgo teórico imperante en las RR.II. Esta reconsideración del papel de las ideas se debe a la crisis de la Posguerra Fría, también se fundamenta en la emergencia del constructivismo como enfoque teórico ⁶¹.

El optimismo posmodernista de los noventa es una prueba de cómo el ambiente creado por las narrativas y las tendencias académicas se influyen recíprocamente. Como ya se ha mencionado, en el periodo posterior al final de la Guerra Fría, el auge de las teorías

⁵⁸ **RUGGIE, John**. *“Constructing the World Politics: Essays on International Institutionalization”* Routledge. Londres 1998. Pag 102. Traducción del autor.

⁵⁹ **KEOHANE, R.** “International relations, old and new” en R. E. Goodin y H.D. Klingemann (eds). *A new handbook of Political Science*. Oxford. Oxford University Press. 1966. Pag 463. Traducción del autor.

⁶⁰ Ibid. Pag 463, Traducción del autor.

⁶¹ **HAY, C.** *“Political Analysis”*. Palgrave Macmillan 2002. Pag 198.

de las RR.II. que se han venido a denominar *enfoques alternativos*, en contraposición a las teorías realistas, han sido del ámbito de Occidente y que ha tenido una especial incidencia en el espacio europeo. Se impuso un enfoque normativo en los fundamentos de la UE y se preconizaron pautas ajenas al modo tradicional del ejercicio del poder en el orden internacional, que determinaron la configuración y praxis, tanto en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). También influyeron en la evolución, tanto en el incremento espacial como en el ámbito funcional, de la OTAN tras la Guerra Fría.

Las teorías realistas de las RR.II. hunden sus raíces en la Historia, se basan en la consideración del Estado como máximo actor en el ejercicio del poder, con la admisión expresa a su capacidad para defender sus intereses nacionales mediante el recurso a la guerra. En este marco, el concepto de poder se sitúa en el centro de las RR.II., distinguiéndose las distintas escuelas realistas en cuanto a las motivaciones y la forma de su ejercicio. Para la opción realista clásica, la explicación del comportamiento de las entidades políticas hay que buscarla en la naturaleza humana, la búsqueda de poder es inherente a ella.

El neorrealismo relativiza, en cierta medida, el ejercicio del poder estatal al tener que desarrollarse en un mundo contemplado desde la perspectiva sistémica, caracterizado por la anarquía, escasez de recursos y la incertidumbre, con lo que el ejercicio del poder constituye el mecanismo del Estado para su supervivencia. Kenneth Waltz⁶² establece que la causa de los conflictos es consecuencia de la anarquía que constituye la esencia del sistema internacional, pero la mayor contribución de Waltz a la teoría de las RR.II. se atribuye a su método científico de estudio, considerado menos subjetivo que los realistas clásicos. Doyle apostilla el concepto indicando que la constante posibilidad de guerra impulsa a los estados a seguir lo que denomina *realpolitik*: “*actuar en interés propio, prepararse para la guerra y calcular equilibrios de poder relativos*”⁶³

⁶² WALTZ, K. N. “*Theory of International Politics*”, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979.

⁶³ DOYLE, Michael W. “*Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*”. New York: W.W. Norton & Company, 1997. Pág 18.

El neorrealismo puede contemplarse desde dos puntos de vista, el defensivo y el ofensivo⁶⁴. Para el primero, los Estados garantizan su seguridad bien equilibrando el poder de otro Estado o grupo de ellos.⁶⁵ Ese poder tiene su límite, precisamente en el equilibrio, si se sobrepasa, puede llevar a represalias por parte de otros. Waltz pondera el poder en términos relativos de equilibrio. Por el contrario, para el neorrealismo ofensivo, el poder se contempla en términos absolutos, la consecución de la hegemonía es el paradigma.⁶⁶

El realismo clásico en general, y el neorrealismo en particular, han sido criticados desde otras opciones, bajo alegaciones de carecer de capacidad de predicción de la forma en que el sistema internacional puede evolucionar. Se predica que estas carencias se basaban en su tendencia de presentar, como características innatas al sistema internacional, fenómenos históricos contingentes. El mismo Waltz identifica las alegaciones para desacreditar su teoría en: la extensión de la democracia, el crecimiento de la interdependencia global (globalización) y el efecto pacificador de las instituciones⁶⁷.

Debido a ello, se le atribuyó un gran componente ideológico, algo que “congelaba” el presente orden internacional, para ponerlo al servicio de fines políticos de naturaleza conservadora⁶⁸. Se predica que el énfasis de los realistas en la anarquía y en el poder, les lleva a adoptar una débil consideración tanto de las normas como de las instituciones internacionales⁶⁹, lo que les aleja de paradigmas en uso, como el multilateralismo y el normativismo.

⁶⁴ **SNYDER, J.** “*Myths of Empire. Domestic politics and International Ambitions*”2. Ithaca. Cornell University Press, 1991.

⁶⁵ **WALTZ, Kenneth.** “*Theory of International Politics*”, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley. 1979.

⁶⁶ **MEARSHEIMER J.J.** “*The tragedy of the Great Power Politics*”. Norton. New York 2001.

⁶⁷ **WALTZ, K.** “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*”, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), Pag 7.

⁶⁸ **MCLEAN, J.** “*Political Theory, International Theory and Problems of Ideology*”, *Millennium: Journal of International Studies*, 10: 2 (1981), pp. 102-25.

⁶⁹ **MEARSHEIMER, J.** ‘*The False Promise of International Institutions*’ (1994) 19(3) *International Security* 5–49.

En la refutación de los elementos empíricos con que los neorrealistas descubren el mundo, los críticos no sólo desafiaban las estructuras, dadas por permanentes, del mundo social y político que aquellos utilizan, sino también ponen en cuestión los criterios, normas y principios que proporcionaba el neorrealismo, elementos que consideraban la estructura de un status privilegiado. Además los críticos del neorrealismo consideran a esta teoría como parte de un rechazo general del positivismo o, lo que es lo mismo, del método científico, como elemento de las ciencias sociales, incluidas las RR.II.

Por el contrario, el concepto de *institucionalización* se ha preconizado como fundamento de las relaciones en Europa en particular y Occidente en general. Los enfoques institucionalistas parten de una premisa insustancial pero cierta: las instituciones importan. Importan, particularmente, en tanto en cuanto las configuraciones institucionales tienen un impacto en los resultados políticos.

El liberal institucionalismo comparte bastantes de los fundamentos del realismo sobre el sistema internacional, tales como la naturaleza anárquica del orden internacional, la existencia del interés nacional, el comportamiento racional de los actores en busca de su supervivencia, a la vez que tratan de mejorar sus condiciones materiales, y que la incertidumbre caracteriza las relaciones entre Estados. Pero lo que distingue a los institucionalistas es su creencia en que la cooperación es necesaria, para lo que se basan en teorías de microeconomía y juego. Keohane⁷⁰ defiende que la cooperación institucional puede considerarse una estrategia de los Estados para defender sus intereses que, bajo ciertas condiciones, puede adoptarse.

No obstante los liberales institucionalistas no identifican la anarquía con algo similar a la ley de la jungla sino como un espacio de creación, un “*jardín a cultivar, que combina el conflicto con la posibilidad de un estado de paz*”⁷¹. Creen que el ser humano tiene la capacidad, mediante la razón, de conformar las instituciones, tanto estatales como internacionales, crear un ordenamiento jurídico internacional y, de esta forma,

⁷⁰ **KEOHANE, R.** “*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*”. Princeton University Press Princeton. 1984.

⁷¹ **DOYLE, M. W.** “*Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*”. New York: W.W. Norton & Company, 1997. Pag 19.

desactivar los riesgos asociados a la anarquía. Niegan la inevitabilidad del conflicto, promocionan la libertad individual y la encuadran en la promoción de la democracia y el libre comercio.

El institucionalismo no constituye una teoría monolítica. Para su estudio, normalmente, se desglosa en tres “escuelas”: la Histórica, la de la Acción o Elección Racional (*Rational Choice*) y la Sociológica, que se conforman según como se entiendan las instituciones, tomando en consideración la preferencia de los actores y la forma en que estas preferencias se forman.

Para la Escuela Histórica las instituciones constituyen “*variables intervinientes*”⁷², que también gobiernan el contexto más amplio dentro del cual ocurre la acción política. Los actores no son tan proclives a seguir instintos racionales pero sí a asumir reglas definidas socialmente. Las instituciones poseen la capacidad de moldear las preferencias de los actores y, por ello, estructuran las situaciones políticas y dejan su propia huella en los resultados políticos. Los actores pueden no ser completamente conscientes de todas las implicaciones de formar parte de instituciones, especialmente las de largo plazo.

Para la Escuela de la Elección Racional se considera la formación de preferencias como exógena a las instituciones, las que, a su vez, constituyen frenos importantes a la acción autónoma de los actores. Las instituciones definen (o limitan) las estrategias que los actores políticos pueden adoptar en la búsqueda de sus intereses.

Para la Escuela Sociológica, los intereses y las identidades están implícitos en el proceso de interacción que las instituciones representan. Los intereses, así como los contextos en el que se desarrollan las acciones están socialmente contruidos por las instituciones (constructivismo). La idea de que la realidad está socialmente contruida y no es objetiva, conduce al investigador a analizar los aspectos subjetivos de la vida social: cómo los actores (agentes) construyen el mundo en el que operan y las consecuencias que esas “construcciones” se traducen en términos de alternativas y restricciones a la acción. Los discursos, narrativas, dan forma a las iniciativas en política pero también transforman tales iniciativas en herramientas estratégicas poderosas.

⁷² En una investigación, las variables intervinientes, interfieren en la relación causa-efecto entre la variable independiente y la variable dependiente; es decir a un estudio de causa y efecto. Donde la causa es la variable independiente y el efecto es la variable dependiente.

También se predica el *institucionalismo* como criterio de relación entre democracias⁷³. Significa una aceptación del enfoque posmodernista y, como anteriormente se ha señalado, las enseñanzas de la Historia quedan preteridas. Este enfoque ha impregnado no sólo la creación de la UE y su desarrollo, sino que, según opinión extendida de, entre otros, Wiener y Antje⁷⁴ y también Schimmelfenning⁷⁵, ha influido en la configuración de la nueva OTAN de la Posguerra Fría mediante la búsqueda de una nueva identidad.

Esta teoría se relaciona con la asunción de un fundamento filosófico, que puede adscribirse a la *acción comunicativa*⁷⁶ y a la *democracia deliberativa* de Jürgen Habermas, sociólogo y filósofo alemán relacionado con la Escuela de Frankfurt pero con un sólido criterio propio. Concretamente en su "*teoría consensual de la verdad*", preconiza, a grandes rasgos, que lo que se decida mediante consenso en foros e instituciones es la realidad y es lo que debe imponerse⁷⁷. La transposición de la *Teoría Crítica* a las RR.II. constituyó un mecanismo que obvió el refrendo del positivismo en forma de empirismo histórico. Las teorías basadas en elementos teóricos como la acción comunicativa, racionalidad instrumental, el pragmatismo de comunicación, ética discursiva y democracia procedimental, suponen cuestiones alternativas a los elementos propuestos por el realismo y el liberalismo.

Los teóricos críticos plantean directamente la cuestión de cómo implantar la paz y, para ello, efectúan arriesgadas predicciones de cómo cambiar la conducta de los Estados. Pretenden la transformación del sistema internacional en una "sociedad mundial" donde los Estados se comporten según "normas de confianza y cooperación". Su meta es

⁷³ DOYLE, M.W. "*Liberalism and World Politics*", *The American Political Science Review*, vol. 80, nº4. 1986.

⁷⁴ WIENER, F. y ANTJE, K. "Constructing Institutional Interest: EU and NATO Enlargement", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, nº 5. Nº5. 1999.

⁷⁵ SCHIMMELFENN Frank "NATO enlargement: A constructivist explanation", *Security Studies*, vol. 8, nº 2-3, *Special Issue: The Origins of National Interests*. 1998.

⁷⁶ La *acción comunicativa* es definida por Habermas como "*una interacción mediada por símbolos*". Tiene como núcleo fundamental las normas o reglas obligatorias de acción que definen formas recíprocas de conducta y han de ser entendidas y reconocidas intersubjetivamente. Este tipo de acción da lugar al marco institucional de la sociedad en contraposición a los sistemas de acción instrumental y estratégica.

⁷⁷ HABERMAS, J. "*Conciencia moral y acción comunicativa*". Península, Barcelona. 1985.

relegar la competición de seguridad y la guerra al basurero de la historia y crear un “sistema de paz” mediante el establecimiento de la gobernanza mundial.

La aportación de Habermas a las RR.II. podía centrarse en la refutación de la principal premisa de la ortodoxia realista/neorrealista en las RR.II.: el interés estratégico dicta las acciones para la manipulación de otros, algo que ha prevalecido en las RR.II. porque el poder ha sido su característica fundamental. Se rechaza de plano la premisa realista de que la conducta del Estado está principalmente determinada por la estructura del sistema internacional. Para los teóricos críticos las ideas conforman el mundo material de diferentes formas y, por lo tanto, para revolucionar la política internacional hay que cambiar drásticamente la forma en que los individuos piensan y se expresan sobre la política mundial⁷⁸.

Todo el arco constructivista, posmodernistas, feministas y post-estructuralistas, así como los seguidores de la Teoría Crítica, contemplan un escenario en el que las consideraciones estratégicas de poder e interés no deben dominar las RR.II. Habermas mantiene que la preponderancia del positivismo en las ciencias sociales es problemática porque establece que todos los problemas humanos son cuestiones técnicas y, por lo tanto, son susceptibles de soluciones de esta naturaleza. Mantiene que el conocimiento de la sociedad busca promocionar la autonomía de los diferentes actores, no agrandar el control sobre ellos. El conocimiento crítico del ámbito social se genera mediante la reflexión que, a su vez, facilita el desarrollo del conocimiento propio y la autonomía de acción, y, de esta forma, la emancipación.⁷⁹

Por su parte, la teoría *liberal* de las RR.II. preconiza un alejamiento de la perspectiva anárquica que conforma el realismo. El comercio y las finanzas establecerían lazos entre las naciones que impulsan la extensión de la democracia. Dado que los líderes políticos responden ante el pueblo, los liberales afirman que los regímenes democráticos se respetan mutuamente al reconocerse, recíprocamente, legitimidad. El imperio de las normas y la transparencia de los procesos democráticos facilitan y sostienen la cooperación internacional, especialmente cuando ésta se materializa mediante el

⁷⁸ MEARSHEIMER, J. “The false promise of International Institutions”. *International Security*. 19 (3) Pags 5-49. 1994. Pag 15.

⁷⁹ DIEZ, T y STEANS, J. “A useful dialogue? Habermas and International Relations”. *Review of International Studies* (2005), 31, 127-140.

funcionamiento de las instituciones multinacionales. De esta forma se efectúa la conexión entre *liberalismo* e *institucionalismo*.

En lo que se refiere a su implantación, el *liberalismo* tiene una fuerte presencia en todo el espectro político de los Estados Unidos, desde los neoconservadores a los defensores de los derechos humanos, lo que es un factor que ha venido determinado su política. También en el resto de Occidente y democracias en el mundo, algunos de los fundamentos del *liberalismo*, están tan firmemente arraigado que sólo los gobiernos representativos son legítimos y políticamente admisibles. Snyder⁸⁰ defiende que el postulado del liberalismo de constituir una “*sabia guía política*”, es avalado por los hechos. Durante las dos últimas décadas, la proposición más estudiada en RR.II. es que tanto las instituciones como los valores democráticos, ayudan a la cooperación entre Estados, algo que, aparentemente, en el ambiente de la época ha funcionado bien. Preconiza que el aforismo de que las democracias no se enfrentan entre ellas, se considere como una regla de oro.

Como se ha venido indicando, en la década de los 90 ganó terreno una rama del idealismo⁸¹, denominada “constructivismo”⁸² que en su acepción de “constructivismo social”⁸³ mantiene que la realidad social se crea mediante los debates sobre valores, a menudo sobre los discursos de los activistas de derechos humanos, que impulsan la implantación de la justicia internacional. La teoría enfatiza el papel de las ideologías, identidades, persuasión y del impacto de las redes sociales. Su principal teórico Alexander Wendt la define en los siguientes términos: “*El constructivismo es una teoría estructural del sistema internacional se efectúa mediante las siguientes premisas: (1) los estados son las principales unidades de análisis de la teoría política internacional; (2) las principales estructuras en el sistema estatal son intersubjetivas no*

⁸⁰ SNYDER, J. One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, No. 145 (Nov. - Dec., 2004), pp. 52-62.

⁸¹ Ibid.

⁸² Según Kbálková, Onuf y Kowert (1998): “(El) Constructivismo es una forma de estudio de las relaciones sociales, cualquier clase de ellas. Mientras se forma desde una variedad de otras formas de estudio, permanece en sí como un sistema de conceptos y proposiciones. El constructivismo, como tal, no es una teoría. No ofrece explicaciones generales para lo que hacen las personas, el por qué las sociedades se diferencian, como cambia el mundo. Por el contrario, el constructivismo permite teorizar sobre asuntos que parecen no guardar relación entre ellos porque los conceptos y proposiciones normalmente empleadas para tratar tales asuntos tampoco guardan relación”.

⁸³ WENDT, Alexander. “*Social Theory of International Politics*”, Cambridge University Press. 1999.

materiales; y (3) las identidades e intereses de los estados son, en gran parte, construidas por estructuras sociales, más que dotadas exógenamente al sistema por la naturaleza humana o políticas domésticas”⁸⁴.

Aunque el movimiento surgió de Estados Unidos, Europa ha realizado una aportación considerable. Como ejemplo está la labor del “*European Journal of International Relations*” como uno de los principales difusores de la teoría.

Mientras la teoría realista preconiza el equilibrio de poder como paradigma de las RR.II., las teorías liberales se fundamentan en la bondad de la extensión global del ideal de democracia y, desde el constructivismo, se afirma que los debates sobre las ideas son los pilares del orden internacional. Para Slaughter, el constructivismo no es una teoría, sino una ontología⁸⁵: “*Un conjunto de proposiciones sobre el mundo, las motivaciones humanas y la agencia. Sus antagonistas no son el realismo, el institucionalismo o el liberalismo. Retando las estructuras racionalistas que soportan la mayoría de las teorías de RR.II, los constructivistas crean alternativas para cada familias de teorías*”⁸⁶.

Frecuentemente se alude a la frase de Wendt, en alusión a Waltz, “*anarquía es lo que producen los Estados*”⁸⁷ para identificar el fundamento del enfoque constructivista a las RR.II. Con ello se alude al reconocimiento a no admitir la existencia de estructuras preestablecidas o de la naturaleza anárquica del sistema internacional. La estructura anárquica, como cualquier institución, no se contempla como entes preestablecidos, sino como construcciones sociales. Esta concepción habilita a los constructivistas para enfocar sus investigaciones sobre ideas, normas, conocimiento, y debate político,

⁸⁴ WENDT, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State”. *American Political Science Review*. 88. 1994. Pag 385. Traducción propia.

⁸⁵ SLAUGHTER, AM. “*International Relations, Principal Theories*”. Publicado por Wolfrum, R. (Ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011) www.mpepil.com. Pag 4.

⁸⁶ Traducción propia.

⁸⁷ WENDT, A. “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization*, 46 (2), 391-425. 1992.

enfaticando el papel que juegan las ideas colectivas, o “intersubjetivas”, y la concepción de la vida social⁸⁸.

Desde otro punto de vista también se preconiza que el constructivismo no es una idea. Así, Checkel⁸⁹ señala que el constructivismo no constituye una teoría, sino un enfoque de la investigación social basado en dos premisas: 1) el contexto en el que agentes/Estados actúan es de naturaleza tanto social como material y 2) este marco puede dotar a los agentes/Estados con la concienciación de sus intereses y cuando no los perciben, los “construyen”. La primera premisa implica que las estructuras y objetos materiales se pliegan a los contextos sociales. La segunda expone la visión constructivista de que los agentes interaccionan permanentemente con la estructura (relación estructura/agencia).

Desde el constructivismo en las RR.II. se admite que no constituye un enfoque sólido porque su esencia es el desarrollo continuo, por lo tanto, se proponen diversos enfoques de categorización. Para los fines de la investigación se toma el propuesto por Ted Hopf⁹⁰ que distingue tres tipos de enfoques constructivistas: el normativo (basado en normas internacionales y la adscripción a ella de los agentes), el sistémico (sobre la identidad de las estructuras interestatales) y el social (con la atención puesta en los fundamentos de conciencia social de la identidad del Estado).

Los proponentes del enfoque social constructivista consideran un buen marco para contextualizar las relaciones entre conocimiento, la identidad de un actor colectivo y su actuación. Esta forma de constructivismo asume que las políticas exteriores de los Estados son consecuencia de la identidad de sus ciudadanos. Estas identidades no sólo se consiguen domésticamente, sino mediante la interacción con los “otros”⁹¹. De esta

⁸⁸ **FINNEMORE, M/SIKKINK, K.** “Taking stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science*, 4 (1), 391-416. 2001. Pag 392.

⁸⁹ **CHECKEL, Jeffrey T.** Review: The Constructivist Turn in International Relations Theory; National Interests in International Society; The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics; Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid. In: *World Politics*, 50 (2), 324-348. 1998. Pag 325.

⁹⁰ **HOPF, T.:** “*Social construction of international politics: identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999*”. Ithaca: Cornell University Press. 2002. Pag 278.

⁹¹ Ibid. 288.

forma, ningún contexto (interno o internacional) dominará la formación de la identidad estatal. Hopf ⁹² establece que *“desde una perspectiva social constructivista, la interacción, no implica la presencia de dos actores, tal como una reunión internacional. Es la relación del conocimiento que cada uno tiene del otro, no la de su situación física, la que determina la construcción de su identidad”*.

El constructivismo considera absurda la noción realista del “interés nacional” ya que parten de la base que las personas identifican su interés con relación a sus ideas. La traslación de la teoría a Europa se expresó por Robert Cooper⁹³ afirmando que, además de la Guerra Fría, lo que acabó en 1989 en Europa (pero quizás no sólo en Europa), fueron los sistemas políticos vigentes durante los tres siglos anteriores, basados en el equilibrio de poder y el impulso imperial. Robert Kagan ⁹⁴ lo percibe de otra forma, describe el final de la Guerra Fría como el momento en que Europa eligió no expandir su influencia estratégica, sino que asumió que *“la desaparición de la Unión Soviética no sólo eliminaba un adversario estratégico, sino que eliminaba la necesidad de la geopolítica”*.

En las sociedades democráticas occidentales las tendencias liberales y constructivistas conviven, dentro de sus diferencias. Estas últimas consideran que su teoría es más profunda que la realista o la liberal, porque explica las dinámicas que enfrentan esas teorías. El constructivismo tomó impulso al término de la Guerra Fría, aprovechando la narrativa creada sobre el argumento de que el realismo y el liberalismo fracasaron tanto en la predicción de un suceso de tanta transcendencia, como en la explicación de sus causas y que, además, no se adaptaban al nuevo orden. Desde la perspectiva constructivista, el tema central de la Posguerra Fría es, según Walt ⁹⁵, la manera en que diferentes grupos conciben sus identidades e intereses, y aunque se considera el poder

⁹² Ibid. 289

⁹³ Fue asesor del Premier británico Tony Blair y de Javier Solana como alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

⁹⁴ **KAGAN, R.** *On Paradise and power*. A. Kanopf Publishers. 2003. P 25.

⁹⁵ **WALT, S M.** “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, nº 110, Special Edition: *Frontiers of Knowledge*, primavera. 1998.

como elemento relevante, se enfatiza en el “cómo” se crean ideas e identidades, cómo evolucionan y se forman las percepciones, y las consiguientes conductas, mediante las que las organizaciones internacionales y los Estados identifican las situaciones y responden a ellas.

Como ya se ha indicado, las teorías realistas y liberales consideran al Estado como actor principal. En cuanto a los modos de acción, la primera usa los elementos de poder tradicionales - diplomático, económico y militar - mientras la liberal enfatiza el de las instituciones internacionales, comercio y promoción de la democracia. Estos elementos permiten el diseño de escenarios de distribución geográfica del poder o, lo que es lo mismo, ámbitos geopolíticos. Esta circunstancia no se da en el constructivismo social, aunque también considera al Estado actor internacional principal ya que, además de los Estados, también se consideran actores a las élites y el modo de actuación a la difusión de ideas, algo que configura un escenario de cambio constante que no se puede traducir a elementos de referencia, consistentes y duraderos, con lo que nos llevaría al escenario en el que el modelo de la anarquía neorrealista se pretende sustituir por el caos constructivista.

En este contexto, y en referencia al marco teórico de la integración europea pueden distinguirse dos amplias interpretaciones de este fenómeno: las teorías *funcionalistas*, o *neofuncionalistas* y las *intergubernamentalistas*⁹⁶. Las primeras amparan la transferencia gradual de poder de los actores tradicionales a un “nuevo centro” sobre determinados aspectos que, a su vez, van generando la necesidad de ceder más poder y atraen el interés de élites, grupos de poder y, en menor medida, de la sociedad en general. Por el contrario, las *intergubernamentalistas* preconizan la defensa del interés nacional, y para ello apoyan acuerdos de mínimo común denominador y amparan la reticencia de los Estados, sobre todo las grandes potencias, de ceder sus competencias nacionales más significativas. Estos enfoques no son meras teorías, son modos de actuación que entrañan una gran carga política.

El *enfoque funcionalista* lleva a establecer como objetivo la constitución de instituciones supranacionales, que por medio de la generación de creciente confianza, llegarían a conformar legitimidad y fundamentarían una ideología. Los

⁹⁶ GORDON, P. H. “Europe’s Uncommon Foreign Policy”, *International Security*, vol. 22, nº3 (invierno). 1998

intergubernamentalistas, por el contrario, mantienen que al menos que se compartan objetivos, la integración no es posible. Este último es un enfoque que limita esa integración y, por lo tanto, mantiene la naturaleza geopolítica. Gordon compara estos dos enfoques como un debate entre “visionarios” y “pragmáticos”. Puede admitirse que el primero puede asimilarse con el proclamado modo francés de integración europea y el segundo con el británico, aunque en el fondo ambos son “pragmáticos”.

Del institucionalismo, se deriva el concepto de *europeización*, para referirse al efecto de la conjunción entre normas e instituciones comunes⁹⁷, ya sea desde un enfoque *funcionalista o intergubernamentalista*. Principalmente concebido para el ámbito económico, se ha ido imponiendo en otros ámbitos y conforma la base teórica para la Política Exterior y de Seguridad Común⁹⁸. No obstante, hay que poner de manifiesto que desde estas tendencias se ha venido imponiendo el criterio de que la integración progresa, o no, sólo cuando los Estados principalmente los poderosos, perciben que los beneficios de la integración superan los inconvenientes de la pérdida de soberanía. Esta característica se pone de manifiesto cuando se producen crisis internacionales relevantes tales como la energética de 1973, las turbulencias monetarias de los 90, la invasión americana de Irak en 2003 y la crisis económica que comenzó a finales de 2007, con su particular versión en la eurozona.

Gordon enuncia las condiciones para que un Estado “*rinda*” su soberanía a una institución internacional, la supranacionalidad:

- Las ganancias que se perciben de la acción común son mayores que los costes potenciales de la pérdida de soberanía o de prestigio nacional.
- Las preferencias del Gobierno coinciden con la primera condición.

⁹⁷ **SMITH M.** “*Europe’s Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation.*”. Cambridge University Press. 2004.

⁹⁸ **GROSS E.** (2009), “*The Europeanisation of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*”, Basingstoke: Palgrave MacMillan. 2009.

- Los intereses particulares de los grandes Estados siguen protegidos mediante la aplicación de estrictos límites y condiciones a los términos de la integración o mediante la no-aplicación a un determinado Estado cuando afecta el interés.⁹⁹

Para explicar lo que denomina el declive de la UE, Sebastián Rosato¹⁰⁰ enunció una teoría por la que las instituciones reflejan, de forma clara, la distribución de poder. Los Estados que confrontan a otras potencias poderosas pueden cooperar o integrarse. Si ambos son poderosos colaboran, pudiendo coordinar sus políticas. Si existen grandes potencias y otras potencias menores, estas últimas son los que consideran la posibilidad de la integración. Rosato no considera esta práctica positiva ya que implica la cesión de soberanía. Si no se puede contemplar una estrategia alternativa a la vulneración de la soberanía, la integración se acepta con reticencias. Una vez que se decida cooperar, o integrarse, es cuando se construyen las instituciones como foros para que los acuerdos puedan posibilitarse. Quiere decirse que, en tanto en cuanto la distribución de poder perdure, sobrevivirán las instituciones y cuando “*la arquitectura de poder cambia, así lo hacen las instituciones*”¹⁰¹. Este enunciado puede considerarse como premisa esencial para explicar la evolución de las instituciones europeas.

Los enfoques institucionales y posmodernistas, también se han empleado para explicar la evolución de la OTAN tras la Guerra Fría. Hay que reafirmar que la irrupción de enfoques alternativos para fundamentar la mutación de la organización atlántica, parte de la premisa, no demostrada, de que el realismo, en sus diversas acepciones, es incapaz de obtener una explicación convincente del hecho.

Esta premisa es más que discutible, ya que el impulso para la evolución funcional y espacial de la OTAN había sido posible por ejercicio de la hegemonía de los Estados Unidos en defensa de sus intereses y, por lo tanto, esta modificación venía impulsada por la Gran Estrategia estadounidense. En este sentido, las justificaciones

⁹⁹ **GORDON P. H.** “Europe’s Uncommon Foreign Policy”, *International Security*, vol. 22, n°3 (invierno). 1998 Pgs 74-100.

¹⁰⁰ **ROSATO, S.** “Europe’s Troubles Power Politics and the State of the European Project”, *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011. Pgs 45- 86.

¹⁰¹ Ibid.

neorrealistas¹⁰² de este punto de vista son muy sólidas. Waltz¹⁰³ admite que las aseveraciones de que las neorrealistas “desprecian” la importancia de las instituciones están justificadas. Pone como ejemplo la OTAN, que sobreviviendo a la desaparición del fin para la que fue creada, demuestra el enunciado neorrealista de que las instituciones internacionales se conforman y limitan por los Estados que las crean y sostienen, teniendo un escaso efecto independiente de la actuación de aquellos. A los liberales institucionalistas se les atribuye poca atención a las instituciones concebidas para facilitar la seguridad de los Estados, incluso, contrario a lo mantenido por los neorrealistas, la OTAN no sólo ha sobrevivido a la Guerra Fría, sino que se ha expandido y sigue proclamando la política de “puertas abiertas”. Lejos de invalidar las teorías realistas, o de arrojar dudas sobre ellas, según afirmación de Waltz, el reciente historial de la OTAN demuestra la subordinación de las instituciones internacionales a los designios nacionales¹⁰⁴.

Por otra parte, Frank Schimmelfenn¹⁰⁵ mantiene que la expansión espacial de la OTAN al Este, es difícil de justificar basándose sólo en parámetros racionalistas, partiendo del hecho de que los Estados utilizan alianzas y otros tipos de organizaciones internacionales como instrumentos para sus fines de seguridad y de ejercicio de poder en el sistema internacional. Por el contrario se emplea la teoría “sociológica institucionalista”, que concibe las organizaciones internacionales como agencias de comunidades internacionales basadas en normas y valores, Schimmelfenn mantiene que este enfoque constructivista se adapta mejor para justificar el “enlargement” de la OTAN, basándose en el hecho de que la Alianza invitase a los tres primeros candidatos (Polonia, Hungría y Checoslovaquia) alegando que habían efectuado más progresos en el camino de su evolución hacia la democracia. Según el profesor alemán, con la expansión espacial de la OTAN estamos ante un hecho de naturaleza constructivista.

¹⁰² **POSEN, B.** “Pull Back. The Case for a Less Activist Foreign Policy”. *Foreign Policy* (enero-febrero) 2013;

¹⁰³ **WALTZ, Kenneth.** “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), pp. 5–41.

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ **SCHIMMELFENN, F.** “NATO enlargement: A constructivist explanation”, *Security Studies*, vol. 8, n° 2-3, *Special Issue: The Origins of National Interests*. 1998.

El predicamento de que las alianzas *institucionalizadas* resisten mejor los cambios en el sistema internacional que aquellas orientadas únicamente a un determinado fin¹⁰⁶, parece un argumento fabricado para la Posguerra Fría, donde el “objeto” causal de la Alianza Atlántica dejó de existir. Más plausible parecería habilitar como argumento la cualidad de adaptabilidad a los cambios en el sistema que, además de poder hacer frente a las amenazas, seguiría promoviendo la cohesión interna entre los aliados en época de profundos cambios.¹⁰⁷

Como ya se ha puesto de manifiesto, en el estudio de las RR.II. la tendencia mayoritariamente proclamada mediante narrativas, ven la última década del siglo anterior y la primera del presente, se basa en la superación de perspectivas nacionales y la legitimidad de la actuación del sistema internacional se fundamenta en el papel autónomo de las instituciones¹⁰⁸. La tendencia ha habilitado su propia lógica formal y conceptos tales como: globalización, institucionalización, multilateralismo, *nation-building*, *comprehensive-approach*, *peace-keeping* y otros, que formaron el sustento de una narrativa que pretende extender la percepción de que las RR.II. se habían objetivado mediante la “tecnificación” de conceptos con validez universal, e irrefutables.

A lo largo de este capítulo se ha desarrollado una aproximación a los fundamentos teóricos y a los tipos de percepciones que, aprovechando las condiciones excepcionales del momento, apoyaron potentes narrativas que preconizan la obsolescencia de los fundamentos del realismo, tales como los intereses nacionales, junto con la devaluación del Estado, y del sistema westfaliano en general, en beneficio de la construcción de un escenario de gobernanza global.

La investigación lleva, una vez más, al contexto permanente en el que se produce la dialéctica entre utopía y realidad. La pugna entre la visión de progreso hacia un orden

¹⁰⁶ **HAFTENDORN, KEOANE, R y WALLANDER, Celeste.** *“Imperfect Unions: Security institutions Over Time and Space”*, Oxford University Press. 1999.

¹⁰⁷ **WALLANDER, Celeste.** (2008), *“Russia: The Domestic Sources of a Less-than-Grand Strategy”*, en *Strategic Asia 2007–08*. 2008.

¹⁰⁸ Este aserto es apoyado por los discursos políticos como el del Presidente Clinton que declaró que “en un mundo donde la libertad, no la tiranía, está en marcha, el cálculo cínico de la pura política de las potencias, simplemente, no computa. No encaja en la nueva era.” (traducción del autor). Discurso sobre “American Foreign Policy and Democratic Ideal”, Milwaukee, octubre 1992.

universal construido desde unos dogmas que promoviesen la cooperación, dentro de una “comunidad internacional” y la tozudez de los hechos que releja la Historia. Como se ha expuesto, esta visión supone la pretensión de marginalizar los intereses nacionales, como paso previo para la “gobernanza global”, el cambio a ese escenario, se apoya en el reemplazo de las teorías realistas tanto por la liberal institucionalista como por la social constructivista. Unas teorías alternativas al neorrealismo que abordaron la globalización desde una visión occidental y eurocéntrica, por las que las RR.II. no se conformarían mediante consideraciones geopolíticas y geoeconómicas. Todo ello sin advertir que, mientras se “construía” el nuevo marco teórico, se estaban configurando cambios en el Orden Mundial resultantes de la interacción de sinergias de diferente naturaleza tales como el cambio demográfico o el avance tecnológico, lo que ha generado tanto una nueva distribución del poder mundial como de nuevas y diferentes formas de ejercerlo, contexto para el que la concepción del “orden” que se intentó implantar en la Posguerra Fría mostraba síntomas de adecuación.

La visión de construir un Orden Mundial que se asemejase a un juego en el que todos los actores, estatales o no, verían sus intereses satisfechos, un juego de suma cero (“*win-win*”), sirvió para reforzar las teorías “alternativas” de las RR.II. Teóricamente, los Estados postmodernos sustituirían a los tradicionales, la “comunidad internacional” a la “sociedad internacional” y la “cooperación internación” al equilibrio de poderes y esferas de influencia. Sobre estas asunciones teóricas cobró auge el enfoque *multilateralista* que consideraba las organizaciones internacionales de seguridad, no ya como un instrumento mediante el que sus Estados miembros verían satisfechos sus intereses nacionales, sino como unos fines en sí mismos, en la medida en que el control del poder se gestionaría colectivamente en beneficio de todos.¹⁰⁹

La ampliación del número de miembros y la evolución funcional, tanto de la OTAN como de la UE se abordó desde esta lógica de socialización/democratización institucionalista, en lugar de fundamentar las decisiones políticas en un cálculo de costes y beneficios, no sólo en el presente sino también para el futuro, algo que se traduciría tanto en el diseño como la puesta en marcha de una decisión estratégica. El

¹⁰⁹ **RACHMAN** Gideon, “*The end of Win-Win World*”, *Foreign Policy*. Marzo. 2012

cortoplacismo político se convertiría en lo que iba a constituir una característica de Occidente: la *ansiedad estratégica*.

5. UN MOMENTO EXCEPCIONAL

“Europa nunca había sido más fuerte, más rica ni más hermosa, nunca había creído más fervientemente en un futuro todavía mejor”.

Stefan Zweig. “El mundo de ayer”. 1942

A lo largo de la Historia moderna ha llegado a constituir una pauta el hecho de que después de los grandes conflictos bélicos se han establecido nuevos modelos de “Orden Mundial”. El Tratado de Westfalia, el Congreso de Viena, el Tratado de Versalles o los acuerdos de Yalta, estos últimos con la creación de las Naciones Unidas, son muestras de esta tendencia. Al final de la pugna global desarrollada durante el periodo histórico que se denominó la Guerra Fría, se llegó sin que, oficialmente, se hubiese alcanzado la decisión mediante alguna las formas tradicionales de victoria, como la rendición el armisticio o un alto al fuego, simplemente el periodo bipolar se terminó porque uno de los adversarios, la URSS, dejó de existir como entidad política debido al colapso de su sistema: el comunismo.

La denominación Guerra Fría sólo era una metáfora que servía para aludir a un determinado periodo en la que dos estructuras históricas compitieron. En realidad, no describía un hecho de naturaleza bélica en el que uno de los contendientes elimina, o modifica, mediante el empleo directo de la fuerza militar la entidad política del adversario. Pero el significado literal de la metáfora se materializó, pues el desmoronamiento de un sistema político, en este caso una de las estructuras históricas, debido a sus contradicciones internas, se asimiló a una “triunfo” militar con un vencedor, Occidente, y un vencido, la URSS. Además, el triunfo adquiriría la forma de una victoria total, la eliminación de la entidad política del adversario que, en cierta medida, se asimiló al final de la de la Segunda Guerra Mundial. Si esto se admite, es conveniente tener presente, respecto a sus consecuencias, el pensamiento de Kenneth Waltz cuando aseguró que: *“Preguntar quién gana una determinada guerra es cómo querer saber quién ganó el terremoto de San Francisco. Que en las guerras no hay*

victoria sino determinados grados de derrota, es una proposición que ha ganado creciente aceptación en el siglo XX”.¹¹⁰

Hobsbawm, desde una perspectiva amplia, contempla el final de la Guerra Fría de la siguiente manera: *“El colapso de los regímenes comunistas entre Istria y Vladivostok no solo produjo una enorme zona de incertidumbre política, inestabilidad, caos y guerra civil, sino que también destruyó el sistema internacional que había estabilizado las relaciones internacionales durante cuarenta años. También reveló la precariedad de los sistemas políticos domésticos que habían esencialmente descansado en esa estabilidad. Las tensiones de las economías minaron los sistemas políticos de las democracias liberales, las cuales habrían funcionado tan bien en los desarrollados países capitalistas desde la Segunda Guerra Mundial. También minaron cualquiera de los sistemas políticos que operaban en el Tercer Mundo. Las unidades básicas de la política, el territorial soberano e independiente estado nación, incluyendo los más longevos y estables, se encontraron afectados por las fuerzas de las economías supranacionales o trasnacionales y por las fuerzas intranacionales de las regiones secesionistas y de los grupos étnicos”*.¹¹¹

Para afrontar la nueva situación, no se creó ni se modificó, formalmente, el sistema internacional, sino que se siguieron utilizando los procedimientos vigentes durante el periodo de la Guerra Fría, que fueron establecidos por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, aunque se intentó implantar un nuevo “Orden Mundial”, en el que serían preponderantes los elementos ideológicos del bando “vencedor”, aprovechando *“los cambios en las unidades del sistema”* que se materializaron en los acontecimientos de la Posguerra Fría¹¹².

¹¹⁰ Ibid. Pag 1.

¹¹¹ **HOBSBAWM, Eric.** *“Age of Extremes”*. Abacus Books. Londres. 1995. Pags 10 y 11. Traducción propia.

¹¹² **WALTZ, Kenneth.** *“Man State and War, a theoretical analysis”*. Columbia University Press. 2001. Pag 1.

Como primera medida tras la desaparición del Telón de Acero, se afrontó una adecuación de los acuerdos de Helsinki¹¹³, mediante la firma de la *Carta de París para una Nueva Europa*¹¹⁴, conocida como la *Carta de París*. Este documento era el primer intento después de la caída del comunismo, de integrar a los países del Este de Europa en el marco ideológico de Occidente. Puede considerarse como la Conferencia de Paz de la Guerra Fría. Democracia plural y economía de mercado, junto con legalidad internacional y multilateralismo, como requisitos impuestos por los “vencedores”, constituirían los principios y valores que regirían la conducta internacional en el espacio geográfico constituido por los países OTAN y los del Este de Europa que habían pertenecido al antiguo bloque comunista.

A principios de los años 90, una mayoría de americanos y europeos se acomodaron a la visión de que se habían entrado en la senda para resolver los problemas geopolíticos más graves que afectaban a la Humanidad. Con la excepción de episodios considerados menores como la guerra de la antigua Yugoslavia y el crónico conflicto Palestino-Israelí, los grandes problemas internacionales ya no volverían a tener que ver con fronteras, bases militares, esferas de influencia ni equilibrios de poderes. En 1991, la Guerra del Golfo desmentiría la proposición. No es cuestión de la investigación establecer “culpabilidades” por la autoría de la construcción de percepciones que generen esperanza, pero si la de exponer que, basándose en ello, y en las circunstancias de la época de la victoria “ideológica”, el enfoque de Occidente tenía sentido para alcanzar una finalidad: conseguir la paz mediante la implantación de un orden liberal que sustituyese la competición geopolítica. A menudo en Occidente se olvida que ese proyecto tenía su causa, precisamente, en el principal rasgo de naturaleza geopolítica de principios de los años 90: la unipolaridad.

¹¹³ El documento denominado Acuerdos, Acta Final o Declaración de Helsinki, constituyó el primer acto de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) durante Julio y Agosto de 1975. De la Conferencia formaban parte Estados Unidos, Canadá, los países de Europa, except Albania. Se firmó una declaración que intentaba mejorar las relaciones entre Occidente y los países del Bloque Comunista. No tenía el status de Tratado.

¹¹⁴ <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>. Consultado 30 Diciembre 2013.

5.1. Las asunciones de partida.

Una de las consecuencias de la Gran Guerra (1914-1918) fue la desaparición de los imperios en suelo europeo: alemán, austro-húngaro, otomano y ruso. El Estado alemán sobrevivió como una república y se crearon Estados en Europa Central y Oriental, así como la Turquía de Atatürk, mientras el imperio zarista dio paso a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). No obstante, a pesar del enorme cataclismo geopolítico que provocó la Gran Guerra, con un verdadero cambio del Orden Mundial, los europeos, aparentemente, siguieron siendo depositarios de la hegemonía mundial, aunque bajo un notorio acoso a su primacía puesto de manifiesto la pujante emergencia de los Estados Unidos como gran potencia y el prolongado declive del Imperio Británico¹¹⁵. Hobsbawm afirma que después del Tratado de Versalles y de la actitud aislacionista de los Estados Unidos, el mundo dejó de ser eurocéntrico y eurodeterminado, con la correspondiente incidencia en los asuntos políticos y económicos (mundiales).¹¹⁶

El desenlace de la Segunda Guerra Mundial supuso un cambio radical en la distribución de poder en el mundo. Además de las alteraciones territoriales internas, Europa quedó estratégicamente bloqueada entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Los elementos materiales de poder de los europeos, en términos de población y recursos no podían competir con los de estadounidenses y soviéticos¹¹⁷ y, por lo tanto, las potencias europeas perdieron el liderazgo del sistema internacional que había ejercido en los dos últimos siglos¹¹⁸. Un nuevo sistema internacional quedó establecido, mediante la creación de las Naciones Unidas, con pretensiones de ser el “parlamento de la humanidad” que soñaron los internacionalistas, junto con instituciones, de clara impronta keynesiana, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Desde un punto de vista histórico, el equilibrio de poder europeo, tradicionalmente

¹¹⁵ **KENNEDY, Paul**, “*The rise and fall of the great powers*” Random House; *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press; 1987.

¹¹⁶ **HOBSBAWM. Eric**. “*Age of Extremes*”. Abacus Books. Londres. 1995. Pag 35.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ **FERGUSON, N.** “*Civilization*”. Penguin Books; 2011.

buscado en clave interna, se había convertido en un elemento de la estrategia de potencias externas al continente.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el espacio europeo ocupó un lugar preeminente en la Gran Estrategia de los Estados Unidos. Se llegó a la conclusión que los precedentes del siglo, dos guerras mundiales, junto con la nueva amenaza constituida por el poderío militar soviético, determinaban la implicación continua, política, económica y militar, de Estados Unidos en el espacio geográfico occidental europeo. Washington tomó conciencia de que su defensa territorial no podía efectuarse exclusivamente desde su propio hemisferio. Los océanos Pacífico y Atlántico, habían dejado de constituir fosos defensivos, para convertirse en avenidas de aproximación para proyectar poder militar, lo que determinaba que los estadounidenses deberían establecer su defensa en los “*rimlands*”¹¹⁹ de Spykman ¹²⁰. Según esa premisa estratégica, el control de Europa, ayudaría al control de Eurasia¹²¹.

Ese razonamiento llevó a Estados Unidos a invertir militar y financieramente en la defensa de Europa occidental con la finalidad de erigir un “*rimland*” al otro lado del Atlántico, para impedir que la totalidad de un continente devastado pudiese ser presa de la URSS. Para ello, Washington promovió la integración de la Europa Occidental para evitar que cayese progresivamente por países, bajo el dominio soviético, mediante la puesta en común de intereses políticos y económicos. La finalidad estratégica estadounidense era el establecimiento de una Europa Occidental estable, segura y libre. La unión del Benelux, Francia, República Federal Alemana e Italia garantizaría un bloque de oposición a Moscú.¹²²

Ikemberry enuncia que durante los años de la Posguerra Mundial convergieron la geopolítica y la puesta en práctica de un nuevo sistema internacional. Personajes como

¹¹⁹ “Rimland” es un concepto desarrollado por [Nicholas John Spykman](#) para describir espacios periféricos marítimos de un país o continente, en particular los densamente poblados, en las partes Occidental y Sur de Eurasia.

¹²⁰ **SPYKMAN, Nicholas J.** “*The Geography of Peace*”. Nueva York, Harcourt, Brace and Co. 1944. Pag 43.

¹²¹ **GRYGIEL, J.** *Great Powers and Geopolitical Change*, JHU Press. 2008.

¹²² **GRYGIEL, J.** The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States. *Foreign Policy Research Institute*. 2012.

George Kennan, Dean Acheson y George Marshall preconizaron que un Orden Mundial Liberal era la contramedida adecuada al expansionismo soviético. El Sistema que se construyó reforzó a Estados Unidos y, por añadidura, a sus aliados, en detrimento de sus oponentes, se estabilizó la economía mundial y se establecieron mecanismos para la seguridad internacional¹²³.

La situación en el espacio europeo durante los cuarenta y cinco años que siguieron a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, periodo conocido como Guerra Fría, quedó conformada por las consecuencias de su división, una situación geopolítica definida por un equilibrio de poder perdurable y estático, producto de la paridad estratégica militar entre los Estados Unidos y la URSS basada en el equilibrio nuclear, cuya línea de falla estratégica, conocida popularmente, como el Telón de Acero, estaba situada en la planicie centroeuropea, en lo que históricamente se había denominado “Mittleuropa”, materializando un hecho de gran importancia geopolítica: la división de Alemania. El historiador Jörg Brechtefeld¹²⁴ afirma que la denominación “Mittleuropa” nunca fue un simple término geográfico –tradicionalmente ha sido la parte de Europa entre el Este y el Oeste- sino también un término político, de la misma manera que los politólogos utilizan a Europa, Este y Oeste como símbolos para identificar ideas políticas o conceptos.

Según Calleo¹²⁵, el sistema bipolar de la Guerra Fría proporcionaba “confort intelectual”, tanto en la academia como en los políticos. La división del mundo en dos bloques ideológicos, constituía un elemento de cohesión de la sociedad estadounidense a la vez que proporcionaba una clara referencia para los análisis geopolíticos, configurando un mundo que incluiría a la continental Eurasia y a una franja marítima que se traducía en una autarquía continental y libre comercio mundial, dejando al resto del mundo a su libre elección. Con ello se reestablecía el criterio para distinguir las potencias marítimas de las continentales. Este constructo geopolítico sirvió para definir a “Occidente”, constituido por los Estados Unidos y Europa Occidental, cohesionados

¹²³ **IKEMBERRY, J.** “The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order”. *Foreign Affairs*. Mayo/Junio. 2014.

¹²⁴ **BRECHTEFELD, J.** “*Mittleuropa and German politics. 1848 to the present*”, Londres, Basingstoke McMillan Press. 1996.

¹²⁵ **CALLEO, David P.** Why EU and US geopolitical interests are no longer the same. *Europe's World*. 1 Junio 2008.

mediante una comunidad de intereses vitales, apoyada en valores políticos y cultura común. Es en este sentido que el concepto de Occidente se emplea en la investigación.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Alemania fue dividida territorialmente entre las potencias vencedoras en sectores: el Oeste que llegó a ser la República Federal Alemana, el central o República Democrática y el oriental, al Este de la línea Oder-Neisse, que una vez deportada la población germana, se integró parte en Polonia y parte en la URSS. Pronto se presentó la necesidad de la potenciar la República Federal como elemento esencial para contener a la URSS. Para que el tradicional “problema Alemán” desde tiempos de Bismark volviese a estar presente, la administración de la ocupación aliada supervisó la reconstrucción de la Alemania Federal. Teniendo presente el antecedente de la República de Weimar y asumiendo que la soberanía popular podía llegar a ser un peligro potencial, se importaron a Europa instituciones con impronta norteamericana para dotar al nuevo Estado de los necesarios “controles y equilibrios” (*checks and balances*) que impidiesen la “tiranía de la democracia”, o lo que es lo mismo, que por el empleo de métodos democráticos, se volviese a llegar a totalitarismos. Según Ruud Koopmans. *“Alemania fue creada como una democracia defensiva para protegerse de los propios alemanes”*.¹²⁶

La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (en alemán: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) es el nombre de la Constitución promulgada el 23 de mayo de 1949 para Alemania Occidental. Las estructuras más importantes del sistema político alemán serían el Tribunal Constitucional, la Presidencia de la República, el Bundestag, los Landers y el Bundesbank. El Tribunal Constitucional forma parte de poder judicial, y su *imperium* está por encima de cualquier institución representativa, con poderes para anular legislación pasada por el Bundestag.

La formación de la República Federal permitió que su economía creciese y se produjese el “milagro alemán”. De esta forma Alemania se convirtió en la parte más dinámica de Europa Occidental. A la vez, se pretendía evitar que Bonn pudiese seguir una estrategia nacional autónoma, porque los Estados Unidos y los países de la Europa Occidental no podían consentir la reemergencia de las “esferas” de poder en Europa. Para ello era necesario unir la Alemania Federal al resto de Europa Occidental tanto militar como

¹²⁶ **HOCKENOS, P.** “*Joschka Fiser and the Making of the Berlin Republic*”. Oxford University Press 2008. Pag 40. Citando a Ruud Koopmans.

económicamente. Había que hacer coincidir los intereses franceses y alemanes, porque se asumía que la tensión entre Francia y Alemania había sido el detonante de las guerras en el continente desde 1870. Aunque, obviamente otros países europeos conformaban la Historia de esos años, la importancia de las relaciones franco-germanas era esencial para la Europa Occidental de la posguerra.

En esos años se configuraron en el continente europeo dos realidades geopolíticas bien diferentes. Al Este del Telón de Acero se establecieron las denominadas democracias populares, gobernadas por partidos comunistas dependientes de Moscú, integradas militarmente en el Pacto de Varsovia, como consecuencia de la creación de la OTAN, bajo la dirección del Ejército Soviético y con un modelo económico de titularidad estatal y con planificación centralizada. La estructura “neoimperial” de la URSS integró a los países del Este de Europa como una de las “zonas de control” de ese imperio.¹²⁷

El Occidente de Europa quedó conformado por Estados, predominantemente de corte democrático, que se aliaron entre ellos para hacer frente al poder soviético bajo la égida de los Estados Unidos. Esta finalidad, se materializó mediante el Tratado de Washington (1949), creando una Alianza que, aunque sin aludir expresamente a la URSS, acabó asumiendo la defensa de Europa Occidental, apoyada por una organización político-militar para alcanzar sus fines: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) Tras el fracaso de los experimentos de la Unión Europea Occidental (UEO), en 1948, y el de la Comunidad Europea de Defensa (CED), en 1952¹²⁸. La Alianza Atlántica integraba a las fuerzas de los países aliados en una estructura militar que contaba con el poder militar americano, cuyo elemento fundamental en el ambiente estratégico era la capacidad nuclear. De forma muy gráfica, el primer Secretario General de la Alianza, Lord Ismay (1954) resumió la finalidad geopolítica de la organización respecto a Europa con la archiconocida frase: “*mantener alejados a los rusos, dentro a los americanos y sumisos a los alemanes*”.

En la Europa Occidental, durante el periodo de la Guerra Fría, se originaron y desarrollaron instrumentos de cooperación e integración, con la finalidad de promover

¹²⁷ **TRENIN, D.** “Post-imperium”, *Carnegie Endowment for International Peace*. 2011.

¹²⁸ **ARTEAGA, F.** “La identidad europea de seguridad y defensa”, Madrid, Biblioteca Nueva. 2007. Pags 151,153.

la estabilidad geopolítica, siempre teniendo en cuenta la posibilidad del resurgimiento de una Alemania reunificada, parte de estos instrumentos se basaban en la cooperación para el desarrollo económico. Todo ello sirvió de sustento para el enunciado de las tesis federalistas,¹²⁹ al afirmar que esos instrumentos se concibieron, primariamente, como antidotos contra la repetición de los conflictos que configuraron la primera mitad del Siglo XX en Europa. No parece muy plausible la afirmación original federalista, pues entre ellos, y el principal, fue el fuerte estímulo económico de la ayuda americana, primero con el programa de ayuda a Turquía y Grecia (1947) y el Plan Marshall (1948) que se canalizó a través de la Organización Europea para la Cooperación Económica (antecedente de la OCDE).

De esta manera, aprovechando un consenso generalizado impulsado inicialmente desde una perspectiva democristiana, se fueron desarrollando en Europa Occidental organizaciones de ámbito regional como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1951, que culminaron en 1957 en el Tratado de Roma, por el que se creaba la Comunidad Económica Europea, con Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y la República Federal de Alemania que formaron una unión mercantil con políticas comunes de transportes, agrícola y movilidad de mano de obra, e instituciones comunes para el desarrollo económico, que pretendían garantizar las “cuatro libertades”, o lo que es lo mismo, facilidad de movimiento de mercancías, capitales, servicios y personas. Por el Tratado de Bruselas (Merger Treaty) de 1967 estas instituciones se unieron con las del carbón y acero (CECA) y de energía atómica (EURATOM). Estos acuerdos, a la par que creaban una zona de alto desarrollo económico, iban configurando las ideas para el desarrollo de acuerdos de índole política y de bienestar social, con una finalidad integradora, que acabasen con el crónico antagonismo que había configurado el desarrollo histórico europeo.

Dos aspectos destacan en la faceta intelectual del “proyecto europeo”. Primero fue su ambición de llegar a la Europa Federal; segundo el sesgo burocrático ya que los “padres fundadores” eran reacios a tomar en consideración “la voluntad popular” pues, en su opinión, ésta llevó al bolchevismo y al nazismo. Significativa es la comunicación epistolar de Monnet *“Las naciones de Europa deben ser guiadas hacia un superEstado*

¹²⁹ **URWIN, D.** “The European Community 1945-85” en Michael Cini. *European Politics*. Oxford. Oxford University Press. 2003. Pag 12.

*sin que su población comprenda lo que está ocurriendo. Esto puede llevarse a cabo por pasos sucesivos, cada uno oculto bajo un móvil económico, pero que final e irreversiblemente, lleva a la federación”*¹³⁰.

Todo ello conformó lo que vino a denominarse el “paradigma europeo” de la posguerra, que se basaba en lo que Kramer denomina los “tres pilares”, cuya pujanza iba a configurar lo que identifica como la “edad de oro europea”¹³¹ que se conformaba alrededor de:

- Una política económica y social que transcendía las viejas divisiones entre el socialismo, liberalismo y conservadurismo.
- Una solución al “problema alemán” mediante la integración europea bajo el liderazgo del “eje franco-alemán”.
- Una estrecha ligazón de Europa con los Estados Unidos en el ámbito de la Defensa.

Según el mismo autor, mientras los dos primeros pilares eran genuinamente europeos, el tercero era resultado directo del “orden internacional” resultante de la Guerra Fría. Se asume la adopción del “Estado de bienestar” y la integración económica, como el antídoto que evitaría acontecimientos como la depresión económica de los años 30 del siglo XX y el enfrentamiento de clases, identificadas entre las causas desencadenantes de la Segunda Guerra Mundial, fundamento del credo *funcionalista* tal como lo expresó Ernst Haas¹³². Esta solución implicaba para Europa Occidental, desde el punto de vista geopolítico, la existencia del eje compartido de poder franco-alemán, bajo la tutela americana ejercida, principalmente, a través de la OTAN.

La bipolaridad estratégica no constituyó un elemento de unificación de visiones nacionales en los dos polos del espacio europeo, las diferentes culturas estratégicas pervivían y alimentaban diferentes puntos de vista entre europeos, basados en la geopolítica tradicional. Por ello, la Guerra Fría no puede considerarse estratégicamente

¹³⁰ <http://powerpointparadise.com/quotes.htm>. Consultado 21 marzo 2013.

¹³¹ **KRAMER, S. P.** The Return of History in Europe. *Center for Strategic and International Studies The Washington Quarterly* • 35:4 pp. 81_91. 2012

¹³² **HAAS, E.** “*Beyond the Nation State, functionalism and the international organization*”. Stanford, University Press. 1964.

como un periodo monótono. Hobsbawm distingue una “Era Dorada” hasta el principio de los años 70, “*con gran crecimiento económico, y transformaciones sociales que produjeron un cambio en la sociedad humana nunca visto en la historia en tan breve espacio de tiempo*” y desde ahí hasta el final del siglo fue una época de “*descomposición, incertidumbre y crisis*”¹³³ que preparó su final. El mismo autor identifica el fin de la bipolaridad en la circunstancia “*cuando una de, o ambas superpotencias reconocieron el siniestro absurdo de la carrera nuclear y cuando cada una aceptó el compromiso de la otra a acabarla*”,¹³⁴ fija el hecho en las Cumbres de Reykjavik (1986) y Washington (1987) de los Presidentes Gorbachev y Reagan.

La idea de “Mitteleuropa” seguía viva y en Alemania se configuraba una corriente de equidistancia entre los polos de la bipolaridad, como prerequisite de una hipotética reunificación. Cuando el peso “imperial” soviético se fue aliviando, coincidiendo con el fin de la “Edad Dorada” de Hobsbawm, el interés alemán por la “distensión” entre polos se incrementó y, con ello, los contactos e intercambios con el Este. Muestra de ello fue la *Ostpolitik* (política hacia el Este) preconizada por Billy Brandt y Egon Bahr desde 1969 a 1974 para normalizar relaciones con los países de la órbita soviética.

El periodo de “Détente”, distensión, que suponía la *Ostpolitik*, confirmaba un sistema de relaciones de poder y conflicto entre el Este y el Oeste, situación mitigada con acuerdos de índole humanitaria. Curiosamente a pesar del significado de la distensión, en el ámbito germano se reafirmaba el conflicto político. Desde la Alemania Federal se tomaron medidas oficiales para distanciarse del comunismo, a la vez que en la República Democrática se reafirmaba en él.

Por otro lado, para la Francia gaullista la “distensión” significaba una liberación del vínculo trasatlántico y la creación de la visión de una “Europa desde el Atlántico hasta los Urales”. Se concebía que una Rusia desprovista de sus conquistas asiáticas reuniría las condiciones para unirse a Europa. Esas visiones alemanas y francesas ayudaron a conformar una versión Americana de “distensión” con Rusia, un lazo bilateral que recordase el “statu quo” de la Guerra Fría, algo así como una relación sin intermediarios. Todo ello iba a tener sus consecuencias en la Posguerra Fría

¹³³ **HOBBSAWM. E.** “*Age of Extremes*”. Abacus Books. Londres. 1995. Pag 6.

¹³⁴ Ibid. Pag 249. Traducción propia.

5.2 Del constructo a la acción

Durante el “momento excepcional” de los años 90, los cambios en Europa se producían a la vez que tenían lugar otros, de gran profundidad, a escala mundial. Independientemente de las “*construcciones*” que sirvieron como pantalla de distracción, política e intelectual, la “*realidad geopolítica*” fue pujantemente vigorosa en los 90. La década, si nos atenemos a precedentes históricos, fue testigo de un cambio en el sistema internacional, producido por la unipolaridad, lo que llevó a la necesidad de gestionar los profundos cambios que estaban teniendo lugar, puestos de manifiesto mediante desafíos importantes al statu quo internacional existente, tales como la invasión de Kuwait por Saddam Hussein en 1990, la proliferación de “Estados fallidos” y de armas de destrucción masiva (WMD), conflictos de base étnica, o el protagonismo de los actores no-estatales con la extensión de las acciones terroristas.

El Presidente George H.W. Bush expuso esta necesidad en la Asamblea General de la ONU en Septiembre de 1991, reiterando el “*nuevo orden mundial*” que había anunciado en el Congreso de los Estados Unidos¹³⁵. Incluso en Enero de 1992, el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General Boutros-Gali, a adaptar la Carta de 1945, tarea más que problemática, como demuestra el hecho de que, hasta la fecha, no se haya podido efectuar.

De una manera esquemática, el escenario de los años 90 quedaba conformado por la hegemonía de Estados Unidos y el auge del institucionalismo que, teóricamente, sustituía los elementos del orden internacional neorrealista: la naturaleza anárquica, la necesidad de establecer equilibrios de poder y el interés nacional. Este cambio se implantaba, de hecho, en una situación de *pausa estratégica*. En Europa el contexto venía definido por la reunificación de las dos Repúblicas alemanas, el desmembramiento del territorio de la antigua URSS, la desaparición del Pacto de Varsovia y la continuidad de la OTAN, expandiéndose al Este y adaptando su identidad.

¹³⁴ “Ahora, podemos ver la llegada de un nuevo mundo. Un mundo en el que existe una posibilidad real de un nuevo orden. En palabras de Winston Churchill, un “orden mundial” en el que los principios de justicia y juego limpio... protejan al débil ante el fuerte...” Un mundo donde las Naciones Unidas, libres de la parálisis de la Guerra Fría, se disponga a llevar a cabo la visión histórica de sus fundadores. Un mundo en el que la libertad y el respeto por los derechos humanos encuentre acomodo entre todas las naciones”. Comparecencia del Presidente George Bush ante el Congreso de Estados Unidos, el 6 de Marzo de 1991. Traducción propia.

En Asia la hegemonía americana propiciaba lazos defensivos con Estados de la zona como Australia, Japón, Indonesia y Corea del Sur. En Oriente Medio, la contención de Irán e Iraq quedaba materializada por la actuación del “creciente suní”: Turquía, Arabia Saudita, países del Golfo y Egipto. El problema palestino-israelí seguía su curso.

Desde una visión retrospectiva Charles Hill¹³⁶, atribuye a las administraciones Clinton falta de voluntad para “reparar” y adaptar el sistema internacional al nuevo escenario. Hill señala que, durante los años 90, a pesar de las percepciones en uso, la ONU sufrió un deterioro significativo, como se puso de manifiesto en los graves fracasos de las “intervenciones liberales”, otra forma de denominar la guerra, en conflictos como los de Somalia, Ruanda y Bosnia (en esta última, la ONU fue excluida de los acuerdos de Dayton que permitieron la intervención de las fuerzas de la OTAN que pusieron fin al conflicto) o la intervención en Kosovo (sin una Resolución del Consejo de Seguridad). Hill también apunta un debilitamiento del ordenamiento legal internacional desde dos dimensiones, la primera formada por acuerdos internacionales de índole diplomática, a los que califica de “baja calidad”, como “*los desequilibrados de Oslo (Palestina), irrealistas (Kioto), anacrónicos (START II), incoherentes (Dayton/Bosnia) y otros que evitan los temas más espinosos (Irlanda)*”¹³⁷.

La segunda dimensión, fruto del institucionalismo sociológico, que es la que puede perdurar a largo plazo, fue la tendencia a decidir, sobre asuntos importantes, en foros que carecían de capacidad para obligarse ante la “comunidad internacional” de la implementación de los acuerdos alcanzados, como los de Otawa para la prohibición de minas antipersona, acordados conjuntamente por Estados y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), o la creación de la Corte Criminal Internacional (ICC) en la que, en opinión de importantes potencias, se adoptaron procedimientos que excedían lo que se estimaba que podía considerarse como usos idóneos dentro de un sistema internacional de Estados.

Hill también incluye a los intelectuales y académicos, aún más que a los políticos, como los causantes del deterioro sufrido por el sistema internacional durante los años 90. Denuncia que se experimentó con los elementos esenciales del orden internacional tales

¹³⁶ HILL, C. “*The trial of a Thousand Years. World Order and Islamism*”. Hoover Institution Press. 2011. Pag.100.

¹³⁷ Ibid. Pag 101 y 102

como la declaración de obsolescencia de la soberanía nacional, al igual que la del Estado, a la vez que se preconizó la legitimidad de nuevas formas de “autoridad difusa” que estaban, pretendidamente, por encima de la soberanía del Estado. En su opinión, la misma concepción de la UE ponía en crisis el orden mundial existente. Charles Hill denomina los 90 “la década perdida”. Cooper, posmodernista, desde el lado opuesto, al teorizar sobre el Estado posmoderno, curiosamente, refrenda la opinión “moderna” de Hill: “*Históricamente, el punto correcto de comparación (con la situación de los años 90) es 1648, el fin de la Guerra de los Treinta Años, cuando emergió el moderno sistema estatal europeo de la Paz de Westphalia. 1989 marcó un punto de ruptura similar en Europa*”.¹³⁸ Cooper, consciente o inconscientemente, asimila los acontecimientos en Europa como la tendencia que tiene que seguir el resto del mundo.

Las causas que llevaron a esta situación, en la mayoría de los casos, son difíciles de identificar, pero los precedentes históricos pueden aportar contexto para el análisis. El historiador británico Edward H. Carr¹³⁹ califica la antítesis entre utopía y realidad como algo no resuelto, una especie de “nudo gordiano” en la concepción de las RR.II. y para describirla recurre al pensamiento del historiador francés Albert Sorel, en su obra *L'Europe et la Révolution Française*, que establece la existencia de una eterna disputa entre “*aquellos que perciben el mundo para que encaje en su concepción política y aquellos otros que establecen su política de modo que se acomoden a las necesidades del mundo*”. Carr identifica esta antítesis con la que existe entre el libre albedrío y el determinismo.

La búsqueda de la condición de armonía define el pensamiento utópico y descubre su irrealidad fundamental. El conflicto es consustancial con la existencia humana, porque la prédica de una vida sin conflicto es siempre poderosa. Los sueños sociales de suprimir para siempre el poder y la coacción son utópicos dado que no pueden llevarse a cabo ya que se enfrentan a la permanente contradicción de las necesidades humanas. Un proyecto también puede ser utópico si se sabe que es imposible en las circunstancias

¹³⁸ COOPER, R. “*The post-modern state and the world order*”. Demos. 2012. Pag 7.

¹³⁹ CARR, Edward. “*The twenty years crisis*”, Palgrave-MacMillan1939 (edición 2001). Pag 12

presentes o previsibles.¹⁴⁰ Para apoyar su afirmación John Gray cita a Davis Hume. “*Todos los planes de gobierno que supongan grandes reformas del comportamiento humano son puramente imaginarios*”.¹⁴¹ Carr expone que el utópico es necesariamente voluntarista, cree, en mayor o menor medida en la posibilidad de rechazar la realidad, sustituyendo su utopía por un acto de voluntad; por el contrario el realista, en este caso positivista puro, concibe una determinada línea de acción, de la que carece de capacidad para cambiar y la pone en práctica. De esta forma, se identifica el vicio del utópico con la ingenuidad, la del realista con la esterilidad.

El “vacío” de referencias, teóricas y prácticas, que se produjo como resultado de la brusca desaparición del imperio soviético, tras el enfrentamiento estratégico de base ideológica conocido como Guerra Fría, dio paso a la implantación, desde y entre las élites occidentales, de una narrativa generalizada, de identificable impronta utópica, que ayudó a difundir la creencia de que se estaba imponiendo en el mundo una dinámica que resultaría en la implantación de un orden político y económico único, con efectos beneficioso para toda la humanidad, un mundo de “todos ganadores” (*win-win world*)¹⁴², en la que no habría “perdedores” y, todo ello como consecuencia de la ausencia de los efectos del ejercicio del poder, en el ambiente conformado por lo que se ha venido a denominar *globalización*.

Sonia Lucarelli¹⁴³ compara este momento con la implantación de la paz democrática de Immanuel Kant, adaptando la receta de la “Paz Perpetua” para alcanzar el orden deseado:

- “Constituciones republicanas”, asimilándolas con la democracia representativa.

¹⁴⁰ **GRAY, J.** “*Black Mass. Apocalyptic religion and the death of utopia*”. Penguin Books 2008. Pag 28.

¹⁴¹ **HUME, D.** “The idea of a Perfect Commonwealth” en Henry d. Ainken.” *Hume moral and political Philosophy*”. McMillan 1948. Pag374.

¹⁴² **RACHMAN, G.** “*The end of Win-Win World*”, *Foreign Policy*. Marzo. 2012.

¹⁴³ **LUCARELLI, S.** “Peace and democracy: the rediscovered link the EU, NATO and the european system of liberal-democratic security communities”. *Research project funded by the NATO Euro-Atlantic Partnership Council Individual Research Fellowships – 2000-2002 Programme*. Pag 4.

- “Federalismo”, encarnado por la legislación y las organizaciones internacionales.
- “Derecho de hospitalidad” como base de un moderno *ius Gentium*, lo que implica, entre otros aspectos, el desarrollo del libre comercio.

El fundamento del *nuevo orden* sería el desarrollo de normas e instituciones democráticas junto con la pertenencia a organizaciones internacionales, actuación conocida como *multilateralismo*. Significaría la transformación del sistema internacional, pues según el neorrealismo, la política internacional dejaría de serlo y el pasado dejaría de ser útil para el futuro. La irrupción de terminología como “política global” traería consigo un cambio de sistema.¹⁴⁴

La interacción entre el cambio social, tecnológico y económico, para deducir la pautas del análisis estratégico no es un fenómeno nuevo en la Historia, porque el mundo ya había sido testigo de otras “globalizaciones”, como ha puesto de manifiesto Niall Ferguson¹⁴⁵, entre otras el proceso de internacionalización vivido entre los siglos XIX y XX. Una globalización similar a la actual, que aunque menos intensa en términos absolutos por el diferencial relativo de nivel tecnológico, sus efectos relativos pueden ser comparables, si se tiene en cuenta la relación del aumento de la intensidad de relación social en la perspectiva temporal de la época en que se produjo. Pero a diferencia del proceso actual, y aunque la mayor parte de la atención política y mediática de la época, se fijaba en las altas cotas de prosperidad económica y cohesión social de las nuevas sociedades industrializadas, un sólido enfoque del análisis geopolítico ponía de manifiesto los riesgos que podían provocar los cambios en el contexto estratégico: competición por materias primas, migraciones, la difusión de información, el auge de nuevas ideologías, el nacimiento de nuevas potencias y otros acontecimientos que acabaron alterando las relaciones de poder existentes y que se encuentra entre los factores que habrían precipitado la tragedia de 1914.

Refiriéndose a la globalización en el mismo período, Paul Kennedy señalaba que “*Aquellos observadores de los asuntos mundiales de “fin de siècle” coincidían en que*

¹⁴⁴ **WALTZ, Kenneth**. “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*, Vol. 25, No. 1 Verano 2000. Pag 6.

¹⁴⁵ **FERGUSON, N.** “*The West and the rest. The War of The World*”. The Penguin Press. 2007.

*el ritmo de cambio político y económico se estaba acelerando y, de esta manera, el orden internacional se tornaría más precario que antes [...] El comercio mundial y la red de comunicaciones –telégrafo, vapores, ferrocarriles y rotativas– ponían de manifiesto que los avances científicos en ciencia y tecnología, o nuevos avances en producción de manufacturas, podían ser transmitidos y transferidos de un continente a otro en unos pocos años”*¹⁴⁶. Si entonces, en la confluencia de los siglos XIX y XX, el proceso de internacionalización exacerbó el sentido geopolítico, en el proceso de globalización entre los siglos XX y XXI se propaga la idea, sin fundamentos generalizables, que sus ventajas llevarían a la finalización de la pugna geopolítica. Contradicción que queda pendiente de que los hechos diluciden el resultado, aunque la tendencia se inclina por lo contrario.

La actitud de buscar en la globalización la única causa de los cambios, es considerada por algunos intelectuales y políticos, como una pujante reaparición del dogma, procedente de la Ilustración, de que la humanidad evoluciona hacia un orden universal, opinión reforzada por las inesperadas transiciones de China y de los Estados componentes de la antigua URSS, desde sistemas comunistas hacia formas de capitalismo, tanto liberal como de Estado¹⁴⁷. Como ya se ha indicado, en ese ambiente, tuvieron arraigo en amplios segmentos de las élites políticas y culturales europeas, doctrinas de base posmodernista¹⁴⁸ que preconizaron el fin de la anarquía, del equilibrio de poder y del interés nacional como elementos del sistema internacional o, lo que es lo mismo, la desaparición del neorrealismo del ámbito de las RR.II., a la vez que se propagaron estereotipos como el fin del Estado como actor internacional, el multiculturalismo, el pacifismo, el feminismo y el ecologismo, aspectos que entraron en corriente principal de la narrativa y determinaron, con gran ímpetu, la praxis política occidental.

Esta situación, como ya se ha puesto de manifiesto, sirvió de pretexto para desacreditar las teorías realistas de las RR.II. (Carr, Morgenthau o Waltz) y, en su lugar tomaron

¹⁴⁶ **KENNEDY, P.**, *“The rise and fall of the great powers”*, Random House; *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press; 1987. Traducción propia.

¹⁴⁷ **GRAY, J.**, *“Black Mass. Apocalyptic religion and the death of utopia”*. Penguin Books 2008.

¹⁴⁸ **COOPER, R.**, *“The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century”* London. Atlantic Books. 2003.

impulso las neoliberales-institucionalistas de Keohane o las social-constructivistas de Wendt¹⁴⁹. Según Walt¹⁵⁰, una gran parte tanto de los analistas como de la academia y de los políticos occidentales, tornaron sus preferencias hacia análisis donde las RR.II. se enmarcaban en el paradigma de la globalización como fenómeno ventajoso, poniendo el énfasis en la importancia de las instituciones y en el impulso de las opiniones sociales. El poder nacional, con su referencia en el “interés nacional” quedaba preterido.

En el periodo que va desde el fin de la Guerra Fría (1989) a los primeros años de la primera década del Siglo XXI, la Posguerra Fría, la ausencia de percepción de resistencias significativas a las visiones que preconizaban las élites de las potencias “vencedoras” de la confrontación ideológica o “fría”, que acabó con el fracaso del experimento marxista en la URSS, originó una laxitud colectiva en Occidente, promoviendo un modo de actuación en los ámbitos social, político, económico y académico que dio lugar a un *momento excepcional*,¹⁵¹ en el que se descalificó cualquier argumento, basado en elementos geopolíticos o del positivismo realista, de explicar cómo se había llegado a ese Estado y lo que estaba ocurriendo pero, a la vez, se establecían los dogmas que conformarían la situación de futuro a alcanzar basados en la adopción de una actitud determinista. En amplios círculos políticos, académicos y mediáticos de Estados Unidos, se preconizó e impulsó intensamente esta tendencia descrita en palabras de Kissinger: “*la combinación de autosatisfacción y prosperidad ha engendrado un sentido de destino americano que se expresa en un mito de dos caras (para la izquierda y la derecha)*”¹⁵². Un ambiente de euforia muy parecido al de la década posterior a 1919 que, como ya se ha citado, había descrito, y estudiado sus efectos, el historiador británico Edward H. Carr.

¹⁴⁹ **WENDT, A.** “*Social Theory of International Politics*”, Cambridge University Press. 1999.

¹⁵⁰ **WALT, M.** “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, nº 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, primavera. 1998. Pags. 29-32; 34-46.

¹⁵¹ Así, el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton manifestó que: “Está claro que vivimos en un punto de inflexión en la historia de la Humanidad. Inmensos y prometedores cambios parecen afectarnos a diario. La Guerra Fría se acabó. El mundo ya no está dividido en dos campos opuestos y armados. Han nacido docenas de democracias. Es el momento de los milagros”. Discurso Clinton a la Asamblea General de la ONU en septiembre de 1993.

¹⁵² **KISSINGER, H.** “*Does America need a Foreign Policy. Yoward a Diplomacy for the 21st Century*”. Touchstone. 2001. Pag 19.

La ocasión era propicia para debatir el papel del Estado, pues mientras realistas y liberales consideran el Estado como algo “material” que tiende a supervivir, los constructivistas consideran al Estado como una entidad, en palabras de Walt¹⁵³, “maleable” producto de circunstancias históricas, poniendo énfasis, en cada momento, en el discurso prevalente en la sociedad, porque reflejaría creencias e intereses, a la vez que refleja normas de conducta. Walt preconiza que el constructivismo está especialmente atento a las fuentes de cambio. Aunque parezca contradictorio, la importancia geopolítica del constructivismo se basa en que este enfoque ha sustituido al marxismo como la perspectiva radical hegemónica en los asuntos internacionales e, independientemente de sus postulados, afecta “realmente” a las relaciones de poder.

En Europa, Heartfield ¹⁵⁴ mantiene que el simbolismo de la “caída del muro” puso de manifiesto una visión que venía configurándose, que las opciones de izquierdas, sean en su versión comunista o socialdemócrata como alternativas al socialismo estaban, programáticamente, agotadas. La crisis de los partidos de izquierda fue seguida por la de los de derechas, como el colapso de la Democracia Cristiana en Italia, la crisis de los conservadores británicos y las de los daneses, son ejemplo de ello. Ambos casos son el resultado de una creciente despolitización, creciente ausencia de las “masas” en la participación política. La disminución de las bases de los partidos ha condicionado el discurso de las élites confiriendo a “la política un carácter apolítico”, la “tercera vía” preconizada por el Premier británico Blair es prueba de ello.

Como ya se ha expuesto, tras la Guerra Fría, la falta de percepción de amenazas esenciales a lo que se considera Occidente, constituye el factor psicológico colectivo que facilitó el auge de las pautas idealistas-constructivistas que preconizaban el nacimiento de una era nueva, e inevitable, caracterizada por el efecto final del desarrollo del institucionalismo: el *multilateralismo* que, de forma progresiva e implacable aboliría el empleo de la coacción y la fuerza como instrumentos de las RR.II. Asle Toje lo describe en los siguientes términos: *“Esos movimientos estaban unidos por la creencia de que el mundo podía ser, o ya había sido, fundamentalmente cambiado por nuevas ideas y nuevas teorías. Esto produjo entre las élites intelectuales, un rechazo a los intereses*

¹⁵³ WALT, S. M. “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, nº 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, primavera. 1998.

¹⁵⁴ HEARTFIELD, J. “*The European Union and the end of politics*”. Zero Books. 2013. Pags 4041.

nacionales y a las identidades nacionales”¹⁵⁵. Hay que puntualizar que la validez de la afirmación de Toje se circunscribía a lo que se considera Occidente.

La nueva situación necesitaba sus iconos y estos eran “construidos” con la contribución de los líderes occidentales que ponían en cuestión elementos que hasta ese momento claves en las RR.II. sin sustituirlos, al mismo tiempo, por otros de igual solidez. Así en 1999, Tony Blair en una presentación en el “Economic Club” de Chicago creó de la nada una nueva versión de la “*comunidad internacional*” para justificar las intervenciones liberales (operaciones de paz) en otros países, afirmando que: “*Estamos siendo testigos de una nueva doctrina de la comunidad internacional. Con ello quiero expresar el reconocimiento explícito que hoy, más que nunca, somos mutuamente dependientes, que el interés nacional es, en gran medida gobernado por la colaboración internacional y que necesitamos un debate claro y coherente en cuanto a la dirección de los diferentes aspectos de la doctrina*”¹⁵⁶. Una naturaleza que iba en contra de la visión realista de la sociedad internacional que, en palabras de uno de sus valedores como Carr, había afirmado que “*sería ilusorio suponer que esta hipotética comunidad mundial posee la unidad y coherencia de otras unidades menores, como el Estado*”¹⁵⁷. Esta pretendida crisis del Estado, lo que Kissinger denomina como su “*metamorfosis*”¹⁵⁸, continuó en los comienzos del Siglo XXI y se escenifica mediante el empleo generalizado de la evanescente denominación de “comunidad internacional” para referirse a un ente de razón que estaría constituido por el conjunto de los Estados, al que se le trata como si fuese una entidad corporal, capaz de emitir juicios morales, valorar situaciones, dictar decisiones jurídicamente vinculantes y hacerlas cumplir. Henry Kissinger escribe que “*mientras se invoca a ‘la comunidad internacional’ quizás*

¹⁵⁵ **TOJE, A.**, “The 2003. European Union Security Strategy: A Critical Appraisal”, *European Foreign Affairs Review* nº 10; *Introduction*, Oxford Journal on Good Governance (julio). 2008. Pag 199-215.

¹⁵⁶ **BLAIR, Tony**, discursos del Primer Ministro británico accesible en <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp> (consultado en abril de 2013). Traducción del autor.

¹⁵⁷ **CARR, E.** “*The twenty years crisis*”, Palgrave-MacMillan1939 (edición 2001). Pag 147. Traducción del autor.

¹⁵⁸ **KISSINGER, H.** “*Does America need a Foreign Policy. Yoward a Diplomacy for the 21st Century*”. Touchstone. 2001. Pag 20.

*más insistentemente ahora que en ninguna otra época, su concepto no presenta ningún claro o consensuado conjunto de fines, métodos o límites”.*¹⁵⁹

La predisposición psicológica en las élites políticas y académicas de los años 90, a asumir que se estaba produciendo el cambio deseado y definitivo para el devenir de la Humanidad, aunque sin reparar en la posibilidad de que existiese un amplio margen entre la utopía, concebida y relatada, y la realidad. Esa circunstancia, podría achacarse a diversas causas, entre ellas se atribuye, en gran medida, al resultado de un sistema educativo que pone poco énfasis en la Historia, algo que provoca una carencia de perspectiva sobre la naturaleza y posible desarrollo de los asuntos internacionales. Según Kissinger: *“Esta generación está sujeta a la seducción de la idea de unas relaciones internacionales globales sin riesgos, como compensación por sus competitivas vidas personales. En este ambiente, la creencia es que la persecución del interés económico propio producirá automáticamente, la reconciliación política global y la democracia”*¹⁶⁰.

El descrédito, o el simple olvido, de las consideraciones relativas a la historia, a la geografía, demografía, recursos naturales, cultura, Estado y noción de poder, conceptos que se etiquetaron, incluso, como inmorales o anacrónicos, llevaron a fundamentar las decisiones en política exterior, sin la más leve consideración de los factores necesarios para un sucinto análisis estratégico. Colin Gray¹⁶¹ efectúa un resumen de la situación: *“La Geopolítica trata el mundo como es y tiende al escepticismo sobre las perspectivas de una paz duradera. Debido a que gran parte de los medios académicos mantienen la ilusión progresista de que las relaciones internacionales pueden transformarse de forma benigna, se asocia la geopolítica y, en general, la concepción estratégica realista, con las condiciones que se necesitan cambiar”*.

Esta tendencia intelectual y política de los años 90, rescató la interpretación teleológica de la historia de Hegel, arrumbó el análisis estratégico, con el consiguiente descrédito del interés nacional, y consideró el estudio de la geografía y la geopolítica como algo

¹⁵⁹ **KISSINGER, Henry.** *“World Order. Reflections the Character of the History and the Course of History”*. Alen Lane. Pinguin. 2014. Pag 2.

¹⁶⁰ Ibid. Pag 30. Traducción del autor.

¹⁶¹ **GRAY, C.** “The Continued Primacy of Geography”, *Orbis*, vol. 40, nº. 2. 1996. Pags 247-259. Traducción del autor.

obsoleto. En resumen, esta época se caracteriza por la globalización en lo económico y el internacionalismo, o multilateralismo, en las relaciones internacionales, con las élites occidentales preconizando la gobernanza mundial¹⁶²: el ideal kantiano. Según Kissinger, los líderes occidentales de la Posguerra Fría, empezando por los estadounidenses, fueron incluso “*temerosos de elaborar un concepto no apologético del interés nacional, algo que llevará a una parálisis progresiva, sin altura moral*”¹⁶³.

En realidad, detrás del aparente triunfo del denominado sistema neoliberal de transacciones comerciales que preconizó Fukuyama¹⁶⁴, en el significado del “fin de la Historia” estaba la declaración metafísica que implicaba que la pugna de naturaleza ideológica había quedado resuelta lo que implicaba, entre otras consecuencias, que la geopolítica había llegado a su fin. Se partía de una concepción teleológica de la Historia, un movimiento en la dirección de un determinado objetivo, algo que comparten las concepciones progresistas. Detrás de esas concepciones yace el principio de que la Historia debe interpretarse en términos finalistas, no bajo una óptica causal o de efectos, y ese fin es la felicidad de la humanidad.¹⁶⁵ En realidad, al tiempo de declarar “finalizada la Historia”, se abría paso al nacimiento de una configuración geopolítica global a la que arribaban nuevas potencias emergentes y actores internacionales de naturaleza no estatal que, junto con los Estados, iban a conformar la realidad de hoy en día.¹⁶⁶ La constatación empírica de la falacia del “final de la Historia”, reconocida y matizada por su autor, debería desmontar el constructo en el basado.

¹⁶² **HEARTFIELD, J.** “*The European Union and the end of politics*”. Zero Books. 2013.

¹⁶³ **KISSINGER, H.** “*Does America need a Foreign Policy. Yoward a Diplomacy for the 21st Century*”. Touchstone. 2001. Pag 31.

¹⁶⁴ **FUKUYAMA, F.** “*The end of History and the last man*”. Penguin 1992

¹⁶⁵ **GRAY, J.** “*Black Mass. Apocalyptic religion and the death of utopia*”. Penguin Books 2008. Pags 6-7.

¹⁶⁶ James N. Rosenau ha aportado al estudio estratégico su perspicacia para prever la complejidad de las relaciones humanas resultante de la interacción de actores como consecuencia del alto ritmo de cambio producido por la globalización. Para gestionar la complejidad del mundo de hoy, el cartesianismo se muestra insuficiente y se imponen otras técnicas de análisis, como la aplicación de la teoría de sistemas complejos. Sin duda, las potencialidades del genio humano, crearán un nuevo “discurso del método” que ayudará a gestionar escenarios venideros. **ROSENAU J, N.** (1990), “*Turbulence in politics. A Theory of Change and Continuity*”, Princenton University Press.

En el contexto geopolítico unipolar se propició la pujanza de un concepto de *seguridad* que fue adoptado por las principales potencias occidentales y que enfatizaba el desarrollo de la democracia liberal como la base tanto de la política exterior como de la seguridad en los nuevos tiempos, o lo que es lo mismo, la puesta en práctica de los efectos de la hegemonía de los Estados Unidos.

Hay que señalar que la visión del mundo que predicaron, e intentaron adoptar, las élites de Occidente, no preveían que su concepción fuese globalmente aplicable, algo que señala Cooper al diseñar el Estado posmoderno¹⁶⁷, pues la visión occidental estaba muy lejos de representar un dogma de vigencia mundial. No obstante, el periodo “excepcional” aportó una estruendosa sinfonía ideológica con pretensión de universalizar sus principios, algo que produjo un envanecimiento, intelectual y político, en Occidente que no permitió percibir la verdadera realidad de la evolución del contexto internacional. El fin del periodo de la Guerra Fría no supuso el fin de la Historia ni de la Geopolítica como revelan los estudios de Murray¹⁶⁸ y Kagan¹⁶⁹.

El hecho fundamental del excepcionalismo de los años noventa se basó en que las percepciones sobre lo que constituye las premisas fundamentales en una sociedad e, incluso, de la finalidad de la vida humana, factores determinantes para la conformación del interés de una determinada comunidad, se formularon, o se pretendió hacerlo, mediante la habilitación de abstracciones de validez universal. El hecho de “despreciar” intelectualmente el realismo estratégico, no llevaba aparejada la consecuencia que los elementos que lo conforman dejaran de tener vigencia, únicamente fueron eclipsados de la percepción pública por una potente narrativa, que también conformaba la percepción de la situación. No obstante hay que poner de manifiesto que en la misma formulación se reconocía la contradicción, ya que la alternativa anunciada, el Estado posmoderno,

¹⁶⁷ COOPER Robert. “*The post-modern state and the world order*”. Demos 2012.

¹⁶⁸ MURRAY, Williamson. “*The Making of Strategy*”, Londres, Cambridge University Press. 1994.

¹⁶⁹ KAGAN, Robert. “*The return of History*”, Nueva York, Alfred A. Knopf. 2008.

estaba diseñado para Europa, para su proyecto, admitiéndose que no se podría implantar en otras partes del mundo¹⁷⁰.

Hay que partir del hecho de que las percepciones son más rápidas de formar que las certezas y que, a su vez, son susceptibles a la evanescencia. La adopción por el mundo occidental de la vía normativa y de dinámicas *institucionalistas*, eclipsaron la atención a las consecuencias del ejercicio de los poderes nacionales. Las relaciones basadas en elementos realistas se proclamaron excluidas tanto en el ámbito europeo como en el americano. La imposición de un lenguaje *ad hoc* para la ocasión se impuso, y términos con la pretensión de conceptos como “peacekeeping”, “multilateralismo” “nation building”, “intervenciones humanitarias” “institucionalización”, “intervenciones humanitarias”, “interdependencia”, entre otros, pasaron a ser elementos esenciales de una narrativa que se identificaba con la realidad, presente y futura, y se efectuaba desde una pretendida superioridad moral, con la consecuencia del establecimiento de un escaso margen para admitir críticas¹⁷¹.

Esta concepción, sólo era posible desde la “libertad de acción” que permitía la posición de preeminencia estratégica de la hegemonía indiscutible de los Estados Unidos. La *Pax Americana* contribuyó a la creación del ambiente propicio para el auge de teorías alternativas al realismo sobre las RR.II., algo paradójico pues esas teorías iban contra la situación que habilitaba dicha hegemonía que, a su vez, posibilitaba su existencia. La tradicional competición de poder dio paso a la *institucionalización* o *multilateralismo* según el cual, teóricamente, las democracias de corte liberal renunciarían a utilizar el poder en sus relaciones con otros países, desarrollándose estas mediante la colaboración en instituciones.

Caso paradigmático de las contradicciones de este fenómeno es el de la evolución del multilateralismo. Tras el final de la Guerra Fría, la hegemonía de los Estados Unidos y la desaparición de la URSS hicieron más improbable el empleo del veto en el Consejo de Seguridad. Por primera vez, la llamada “democratización” de las RR.II., se convirtió

¹⁷⁰ COOPER, R. “*The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*” London. Atlantic Books. 2003.

¹⁷¹ BONO G. “Introduction: the role of the EU in external crisis management”, *International Peacekeeping*, vol. 11, nº3 (otoño). 2004.

en paradigma de actuación de la ONU. Se elevaron los criterios para la protección de los derechos humanos y la ONU empezó a autorizar “intervenciones liberales”, también denominadas “humanitarias”, en países donde los gobiernos habían abusado de sus poblaciones o habían “fallado”. Esta circunstancia llevó a la situación de que el sistema basado en el Consejo de Seguridad, concebido para resolver ciertos conflictos entre Estados, se extendiese a otro ámbito, el interno de los Estados para la prevención y control de los abusos sobre sus poblaciones.

De hecho, esta situación puede llevar a la percepción de que el sistema multilateral de la Guerra Fría mutó desde uno basado en la colaboración a otro de gobernanza. Este hecho significaba que la arquitectura multilateralista se convertía en más integral e intrusiva. Ese modelo ponía de manifiesto la contradicción de la coexistencia del multilateralismo y del “*power politics*”, pues de la intrusión internacional se libraban las potencias poderosas, pero caía de lleno sobre los Estados débiles. Esta permisividad ha conculcado incluso preceptos de la Carta de la ONU, valga de ejemplo el ultimátum dado por la OTAN, en la forma de los acuerdos de Rambouillet “*Interim Agreement for Peace and Self-Government In Kosovo*”, al gobierno de Serbia-Yugoslavia, en marzo de 1999, para forzar a los serbios a abandonar Kosovo, habiendo atacado previamente a Serbia sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. En este documento se recogen disposiciones del siguiente tenor literal: “*El personal de OTAN disfrutará, junto con sus vehículos, buques, aeronaves y equipo, de libertad de paso y acceso sin restricciones a través de la Antigua república de Yugoslavia, incluido el asociado espacio aéreo y aguas territoriales. Esto incluirá, pero no se limitará a, el derecho de vivaquear, maniobrar, alojamiento y utilización de cualquier zona o instalación, según se necesite para apoyo, adiestramiento u operaciones*”¹⁷². La intervención liberal destruyó la soberanía de un país miembro de la ONU.

La evolución desde un multilateralismo de cooperación a otro de gobernanza, acabó poniendo en cuestión la propia legitimidad de las instituciones. La controversia sobre la legitimidad se produce por el hecho de que gobernar implica el ejercicio de la coacción y esa circunstancia necesita justificación. Lo que ha quedado demostrado por los hechos es que ese tipo de multilateralismo, el de gobernanza, en vez de complementar la

¹⁷² <http://jurist.law.pitt.edu/ramb.htm>. Traducción propia.

soberanía, tiende a reemplazarla y, de cierta manera, establece protectorados *de facto* que son de difícil gestión.

Las intervenciones liberales, rasgo de la “era democrática”, el intento de implantar “procedimientos democráticos” de validez universal, ha tenido pocos resultados prácticos. La variedad tanto de valores como de intereses en el mundo es inmensa y tratar de establecer un sistema de ese tenor a nivel universal es utópico. Como Robert Keohane¹⁷³ señala, no existe una “audiencia global”, un *demos* que sea representativo, globalmente distribuida que se identifique con el mundo como un todo, como una unidad política en que cada uno se comuniquen con los demás sobre la base de prácticas e instituciones comunes. Esta es una realidad constatable en el mundo presente.

La visión de un mundo posmoderno, que se enunciaba como el paradigma del futuro, es descrita por Cooper¹⁷⁴ argumentando que detrás de ese orden estaba el Estado posmoderno, más pluralista, más complejo, menos centralizado que el predecesor, pero no tan caótico como se creía que fue el pre-moderno. A medida que el Estado dejase de ser el actor dominante, su interés (el interés nacional) se tornaría menos determinante en las RR.II. porque en el juego participan también los intereses de grupos particulares o de regiones, incluidos los grupos transnacionales. Cooper llega al Estado Posmoderno como el resultado del desarrollo de una evolución natural del orden político, da por constatada en la realidad la teoría y le otorga plena vigencia, refutando cualquier atisbo de realismo en el nuevo orden. Y aunque el mismo autor no deja de advertir algunos riesgos esenciales al orden posmoderno¹⁷⁵, de sus escritos se puede fácilmente deducir

¹⁷³ **KEOHANE, R.O.** “The Contingent Legitimacy of Multilateralism”. *GARNET Working Paper*: No: 9/06. Septiembre. 2006

¹⁷⁴ **COOPER, R.** “*The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*” London. Atlantic Books. 2003.

¹⁷⁵ The post-modern order faces three dangers. First, there is the danger from the pre-modern. The risk here is one of being sucked in for reasons of conscience and then being unwilling either to conquer or to get out. In the end, the process may be debilitating for morale and dangerous for military preparedness. In that case the *coup de grâce* would be administered from the modern world. States reared on *raison d'état* and power politics make uncomfortable neighbors for the post-modern democratic conscience. Supposing the world develops (as Kissinger suggests it might) into an intercontinental struggle. Would Europe be equipped for that? That is the second danger – the danger from the modern. The third danger comes from within. A post-modern economy can have the result that everyone lives only for themselves, and not at all for the community – the decline of birth rates in the West is already evidence of this tendency. There is a risk too that the deconstruction of the state may spill over into the deconstruction of society. In political terms, an excess of transparency and an over-diffusion of power could lead to a state, and to an international order, in which nothing can be done because there is no central focus of power or responsibility. We may all drown in complexity.

que son elementos de naturaleza utópica los que aportan la base conceptual a una parte de las élites políticas y académicas occidentales, que se expresó de múltiples formas, incluso en la anunciación de una nueva “tierra prometida” que se extendería a cada lado del Atlántico, valgan de muestra las siguientes frases: “*Mientras el sueño americano languidece, un nuevo sueño europeo ve la luz*” o “*Los europeos han puesto ante nosotros la visión y el camino hacia una tierra prometida para la humanidad*”¹⁷⁶

5.3 La reconsideración de la Seguridad

Robert D. Kaplan¹⁷⁷ pone de manifiesto que durante los años 90 del siglo pasado proliferaron los llamamientos para las intervenciones humanitarias, denominación empleada para las operaciones militares (operaciones de paz) en países con problemas de guerra civil. Algunas de estas intervenciones fracasaron como en Ruanda, y otras pretendidamente fueron exitosas como Bosnia y Kosovo. Atribuye esta situación a la lógica consecuencia de la ausencia de las restricciones que imponía la *realpolitik* de la Guerra Fría y eran el resultado de la concepción de los “humanitaristas” que habrían tratado de reducir la política internacional a los aspectos de prevención del genocidio. Según Kaplan, otra forma de explicar la motivación para las intervenciones humanitarias puede establecerse desde la perspectiva del cambio de consideración de los líderes occidentales respecto al fundamento de sus obligaciones, pasando del interés nacional como guía de sus facultades de gobierno a justificarlas en clave de “cometido moral”. Michael Ignatieff, un discípulo de Michel Foucault, expresó claramente sus reservas sobre las intervenciones humanitarias con dos frases: “*cuando la política es impulsada únicamente por motivaciones morales, normalmente es guiada por el narcisismo*” y continúa “*intervenimos no sólo para salvar a otros, sino para salvarnos a nosotros mismos, o más bien a nuestra imagen como defensores de valores universales*”.¹⁷⁸

¹⁷⁶ **RIFKIN, J.** “*The European Dream: How Europe’s vision of the future is quietly eclipsing the American dream*”, Nueva York, Penguin Group.2004. Pag 358.

¹⁷⁷ **KAPLAN, R. D.** “*The Tragedy of U.S. Foreign Policy*”. The National Interest. 1 Agosto 2013.

¹⁷⁸ **IGNATIEFF, M.** “*The warrior’s honor*” New York, Henry Holt. 1998. Pag 95.

Lo que pone de manifiesto Kaplan, es una de las consecuencias prácticas del “momento excepcional” de los 90, una percepción novedosa y evanescente del sistema internacional. La democracia liberal se postuló como la doctrina imperante en las RR.II.¹⁷⁹ El auge y la importancia del liberalismo como práctica de las RR.II. tuvo una de sus consecuencias más notorias en las intervenciones humanitarias. El empleo de la fuerza militar, como medio para actuar en los asuntos internos de los Estados para defender los derechos humanos de sus poblaciones, era la materialización de la denominada “seguridad humana”, concepto que se contrapone al concepto de soberanía. Se asumía que los conflictos bélicos interestatales habían dejado de ser una forma de relación internacional, algo que significaba el abandono del sistema de Westphalia. Mary Kaldor teorizó todo un cambio en la naturaleza del conflicto internacional¹⁸⁰, algo que recordaba a un intento de teorización del *multilateralismo de gobernanza* de Keohane.

Kaldor establecía una relación entre seguridad y desarrollo humano y económico, como fundamento de la “seguridad humana”. Aunque esta relación no es, en términos históricos, novedosa, las consecuencias de considerar la seguridad desde la perspectiva del desarrollo social y económico, ha sido uno de los elementos esenciales de configuración de las estrategias de las potencias occidentales en la década siguiente al final de la Guerra Fría¹⁸¹.

El *Human Development Report*, publicado en 1994 por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP),¹⁸² refrenda la relación entre desarrollo, paz y seguridad, expresando las “nefastas consecuencias” de la pobreza y problemas medioambientales, “no respetan las fronteras”, por lo que el desarrollo humano ha llegado a ser uno de los principales problemas para la ONU. El desarrollo se considera como un remedio al “desorden” que la globalización produce, destacando la pobreza y la desigualdad como

¹⁷⁹ FUKUYAMA, Francis. “*The end of History and the last man*”. Penguin 1992. Pag 42.

¹⁸⁰ KALDOR, M. “*New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*”. 2nd ed. Cambridge: Polity Press. 2006.

¹⁸¹ DUFFIELD, M. “*Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*”. London: Zed Books.2001.

¹⁸² <http://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>. Consultado 19 Abril 2014.

causas de conflicto que, como las migraciones masivas que producen, se contemplan como tendencias sociales que afectan a la seguridad, este proceso es conocido como *securitization*¹⁸³. Esta manera de afrontar las situaciones es considerada, en amplios círculos académicos y políticos, como el fundamento de las intervenciones liberales. De esta forma, las situaciones de conflicto, definidas en términos abstractos, requerirían la intervención de la “comunidad internacional”.

El establecimiento de relación entre conflicto y pobreza, o lo que es lo mismo, considerar el subdesarrollo como amenaza a la seguridad, constituyó en los años 90 uno de los paradigmas de los teóricos del neoliberalismo institucionalista. Las raíces kantianas del credo liberal, la formación de una sociedad de Estados que promuevan el desarrollo humano y la abolición de la guerra, están en el fundamento de las intervenciones liberales como medios para remover obstáculos en la obtención de “la paz perpetua”.

La “receta” del liberalismo para un mundo en paz es la difusión de la democracia liberal, lo que en la práctica debe traducirse en la eliminación de las diferencias para imponer su credo lo que, como consecuencia, lleva a la eliminación de cualquier alteridad. Los fenómenos situados fuera del propio ámbito se consideran como amenazas y son el blanco de las intervenciones para extender el modelo occidental¹⁸⁴. La consideración de una cierta parte de la población mundial como una amenaza a principios y valores considerados de validez universal, como son los fundamentos liberales, lleva aparejada la consecuencia de que la puesta en práctica del ideal conduce a situaciones que producen la marginalización de amplios segmentos sociales.

Cuando se analiza el percibido auge del Orden Mundial Liberal de la última década del siglo XX, el predicamento de la seguridad humana y de los procesos de *securización*, la identificación sobre las verdaderas motivaciones de las intervenciones aportan otros parámetros. Cuando se determina, política o mediáticamente, la *securización* de una determinada situación, se establece una motivación incontestable en términos morales, por encima de cualquier otra consideración. El problema no consiste tanto en que el

¹⁸³ DUFFIELD, M. “*Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*”. Cambridge: Polity Press. 2007. Pg 3.

¹⁸⁴ CHANDLER, D. “War Without End(s): Grounding the Discourse of Global War”. *Security Dialogue* 40(3), pp. 243-262. 2009.

criterio moral no tenga validez práctica universal, sino que se produce una situación polemológica por el enfrentamiento con otros criterios derivados de la existencia de diferentes cosmovisiones.

Este hecho tiene importancia pues las motivaciones, iniciativas y decisiones para las intervenciones liberales, han sido privativas de las potencias occidentales,¹⁸⁵ por lo que las sospechas sobre las verdaderas intenciones del empleo de los susodichos aspectos los ponen en relación directa con el ejercicio del poder. Tras la Guerra Fría, la hegemonía americana conformó el ambiente permisivo de las actitudes para las intervenciones armadas, dado que no era necesario conductas encaminadas al mantenimiento del equilibrio de poder mundial.

La tendencia culminó con el desarrollo del concepto de la Responsabilidad de Proteger (R2P), tal como fue denominado en el informe de la “*International Commission on Intervention and State Sovereignty*” (ICISS).¹⁸⁶ El ICISS fue la reacción a la controversia suscitada por el debate sobre la inviolabilidad de la soberanía del Estado, reafirmando el criterio de que el derecho natural justifica las intervenciones por motivos humanitarios.¹⁸⁷ Partiendo de un determinado diagnóstico de la situación internacional, el Informe de la ICISS constata el reto que representa la complejidad que supone que Naciones Unidas pasase de 51 a 189 miembros en 56 años, reconociendo implícitamente el *multilateralismo* como un concepto restringido, y ratifica el concepto de “seguridad humana”, reconociendo que la idea de seguridad debe aplicarse tanto a personas como a Estados. El informe establece una matización del concepto tradicional de soberanía: “*Es conocido que la soberanía implica una doble responsabilidad: externamente respetar la de otros Estados e internamente respetar la dignidad y los derechos básicos de su población*”, “*la soberanía como responsabilidad se ha convertido en el mínimo necesario para una buena ciudadanía internacional*” pero, tras esto, reconoce que la soberanía es un atributo privativo de los Estados.

¹⁸⁵ WATSON, S. “The Human as Referent Object? Humanitarianism as Securitization”. *Security Dialogue* 42(3), pp. 3-20. 2011. Pag 12.

¹⁸⁶ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Consultado 20 Abril 2014.

¹⁸⁷ HOLZGREFE, J. L. y KEOHANE, R. O. “*Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*”. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

La casualidad quiso que el informe de la ICISS viese la luz el 30 de septiembre de 2001 y los autores del Informe tuvieron que admitir que los conceptos desarrollados en el mismo no eran válidos para afrontar situaciones como las provocadas por ataques de la naturaleza de los del 11-S, remitiendo la solución de éstos al derecho de legítima defensa contenido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Junto a las razones que justificaban las intervenciones por motivos humanitarios –riesgo grave e inminente para un amplio colectivo de víctimas civiles– se potenció la idea de actuar en casos de menor trascendencia en los que peligrara la seguridad de los individuos. La aplicación del concepto de seguridad humana, en el que la causa de la intervención no sería la conducta de los Estados sino la seguridad de los individuos, abrió exponencialmente la casuística de las intervenciones, porque gran parte de los Estados, reconocidos como tales, no pueden proporcionar a sus ciudadanos la seguridad que precisan en todas sus posibles manifestaciones. Como resultado, las organizaciones internacionales, gubernamentales o no, se verían obligadas a acudir en apoyo de los Estados que “fallan” y a proporcionar a sus ciudadanos las prestaciones básicas.

Las intervenciones humanitarias se fundamentan en la concepción liberal de que existe la obligación moral de proteger los derechos humanos. Así, Tesón, uno de los proponentes del intervencionismo liberal argumenta que “si una situación es moralmente abyecta, entonces ni la inviolabilidad de las fronteras nacionales ni una prohibición contra la guerra, deben impedir la intervención humanitaria”¹⁸⁸. Agrega que los estados liberales tienen la obligación moral de rescatar a sus víctimas de la tiranía de la anarquía.

El renovado concepto de seguridad tuvo gran influencia, pues contribuyó a informar la evolución de la OTAN y el diseño de la Política Europea de Seguridad Común (PESC) de la UE, viviendo su auge en la última década del siglo XX. En él la fuerza militar ya no se empleaba por necesidad sino por elección, porque era un instrumento fiable, capaz y de rápida respuesta. Partiendo de esa concepción, Lawrence Freedman¹⁸⁹ mantuvo la referencia geopolítica acuñando los términos “guerras de elección” (*wars of choice*)

¹⁸⁸ **TESÓN, F. R.** “The liberal case for humanitarian intervention.” *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Pag 93-129.

¹⁸⁹ **FREEDMAN, L. S.** “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Paper*, nº 318, International Institute for Strategic Studies, Londres. 1997.

para referirse a las intervenciones liberales, como aquellas guerras en que las potencias intervienen sin que sus intereses vitales estén en juego, lo que sí se da en las tradicionales “guerras de necesidad” (*wars of necessity*). Pero incluso con los motivos altruistas de las guerras de elección, era difícil reclamar a las sociedades del mundo occidental sacrificios que fuesen más allá del gasto de parte del excedente de su riqueza material. La laxitud acomoda la mente y acaba relativizando el contenido de los valores antes de cuestionar la propia identidad y, desde esa perspectiva, ni siquiera las anunciadas motivaciones morales para las intervenciones de los países occidentales, que se materializarían en forma de vulneración de soberanías, justificaban la pérdida de vidas ni otros sacrificios que afectasen a sus niveles de vida.

Frente a lo proclamado, el final del ambiente para las “guerras de necesidad” no mejoró la capacidad de prevenir y gestionar las nuevas “guerras de elección”, sino que facilitó el incremento de las intervenciones liberales. Y lejos de estar bajo control de la “comunidad internacional” o de las organizaciones internacionales de seguridad, las “guerras de elección” se han mostrado tan inmanejables como las de necesidad.¹⁹⁰

Los hechos han puesto de relieve que reivindicar la limitación, en ciertos casos, del ejercicio de la soberanía de los Estados y otra muy distinta considerar a la soberanía como un concepto agotado. Por esa razón, tras los ataques a los Estados Unidos de septiembre de 2001, se impuso el retorno al pleno ejercicio de la soberanía para poner en práctica medidas para luchar contra el terrorismo *yihadista*, ya fueran unilaterales o concertadas con otros actores en organizaciones internacionales o coaliciones. Del mismo modo, la experiencia de los ataques del 11-S muestra que ni la mayor potencia mundial puede estar al amparo de que se produzca un suceso repentino y poco probable –lo que acuñó Taleb¹⁹¹ como *cisne negro*– que afecte a sus intereses vitales y, en la misma forma, desate la aplicación de las capacidades de poder y rompa el equilibrio que se materializa mediante las instituciones. De esta forma, la irrupción de elementos realistas en el momento de “pausa estratégica”, provocado por su ausencia de la necesidad de equilibrio de poder, en la concepción y desarrollo de la política

¹⁹⁰ FOLLEY, C. “*The Thin Blue: How Humanitarianism Went to War*”. Verso, Nueva York. 2008.

¹⁹¹ TALEB, N. “*The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*”, Penguin Press, Nueva York. 2007.

internacional, produjo el final del “momento excepcional” que se vivió en la última década del siglo XX

6. LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS DE LA POSGUERRA FRÍA

El periodo Posguerra Fría viene definido por la hegemonía de los Estados Unidos, una unipolaridad que Washington atribuía a un Occidente cuyos valores conformaban una referencia político- ideológica. Durante este breve intervalo histórico Occidente alcanzó su máxima expansión y fue el impulsor del contexto geopolítico mundial en los aspectos político, económico, militar y cultural.¹⁹² Hay que señalar que la teoría de la estabilidad hegemónica internacional preconiza que un sistema de economía abierta requiere un único hegemón capaz de ejercer la superioridad económica y militar. Militarmente debe ser capaz de estabilizar regiones importantes del mundo y mantener abiertos los espacios marítimos y aéreos no sometidos a soberanías nacionales, los “*global commons*”.¹⁹³ Económicamente, el hegemón proporciona “bienes públicos internacionales” mediante la apertura de su mercado a otras economías, aportando liquidez a los mercados y aportando la moneda de reserva.¹⁹⁴

Tras la desaparición de la URSS en 1991, el vínculo trasatlántico, según Calleo, “*pasó a ser una vieja idea que tenía que hacer frente a nuevas realidades*”.¹⁹⁵ Sin un potente ejército soviético en Alemania, aunque terminó su retirada en 1994, y una OTAN capaz, el espacio europeo dejó de estar dividido. Se revivió el concepto de “Mitteleuropa”, los Estados de Europa Occidental se consideraron más libres de la tutela americana y, paradójicamente, los de la Oriental buscaron la tutela de Washington.

Según Kenneth Waltz, la administración de George H. W. Bush previó y la de Clinton puso en marcha la pervivencia de la OTAN como el instrumento que permitiese a Estados Unidos dominar las políticas, tanto de exteriores como de defensa, de los países

¹⁹² **SIMÓN, L.** “*Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO conundrum in perspective*”. Palgrave Macmillan. 2013. Pág 64.

¹⁹³ **POSEN, B.** “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”. *International Security* 28 (1): 5–46. 2003.

¹⁹⁴ **GILPIN, R.** “U.S. Power and the Multinational Corporation”. *The Political Economy of Foreign Direct Investment*: New York. 1975.

¹⁹⁵ **CALLEO, P.** “Why EU and US geopolitical interests are no longer the same”. *Europe’s World*. 1 Junio 2008.

Europeos. En 1991 el Vicesecretario de Estado Reginald Bartholomew envió una carta a los gobiernos de los aliados europeos en contra de la formulación de posiciones independientes en el ámbito de la Defensa, dado que tanto Francia como Alemania habían expresado la intención de desarrollar una Identidad de Seguridad y Defensa dentro de la UE, resucitando la UEO como el instrumento idóneo para ello. La administración Bush, rápidamente desechó la idea. Cuando se firmó el Tratado de Maastricht, el Presidente afirmó: *“estamos que los aliados de la UEO ... decidiesen reforzar la institución tanto como el pilar europeo de la OTAN y el componente defensivo de la UE”* ¹⁹⁶. Wlatz pone este episodio como ejemplo de la concepción neorrealista de las instituciones internacionales, donde los Estados más débiles tienen problemas en propiciar la configuración de las mismas para servir a sus fines, especialmente en el aspecto de la seguridad y defensa.

Los Estados Unidos, preservaron la OTAN ya que eran reacios a dejar a expensas de la UE la constitución de Europa como un actor estratégico, favorecieron la expansión de aquella, lo que fue considerado por Rusia como un movimiento agresivo y predispuso a Moscú a reconstruir su esfera de influencia lo que, a su vez, impulsó la necesidad de la protección americana para los países del Este de Europa.

Debido a ello, y aunque pueda presentarse como una contradicción, el problema que se presentaba para la continuidad del “proyecto europeo” al acabar la Guerra Fría era de naturaleza geopolítica. Qué hacer con la Alemania reunificada y con los Estados de la Europa Central y del Este al liberarse de la influencia soviética. La respuesta a la primera pregunta era unir Alemania al resto de Europa con lazos potentes que le impidieran recobrar su “camino especial” (*sonderweg*), en forma de hegemonía política en Europa, para ello se creó la Unión Monetaria que dio lugar al euro, al mismo tiempo que se acordaba la permanencia alemana en la OTAN. En cuanto a los países del antiguo Pacto de Varsovia, para preservar su seguridad y posibilitar la transición a la democracia, se decidió su integración en la OTAN. Una vez que se estabilizasen se abriría su ingreso en la UE, aumentando su dimensión espacial a cotas no imaginadas por sus fundadores.

¹⁹⁶ WALTZ, K. “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), pps. 5–41.

Por lo tanto, los principales impulsores del cambio estratégico durante este periodo en el espacio europeo lo constituyen: la actuación de Estados Unidos, principalmente con el impulso de la evolución y expansión al Este de la OTAN, la reunificación alemana, con la consiguiente puesta en práctica del proyecto de integración europea, mediante las previsiones del Tratado de Maastricht, así como el resurgimiento de Rusia.

6.1 La mutación de la OTAN: de Alianza a institución de Seguridad

Durante décadas, la doctrina militar y las fuerzas de los países de la OTAN se diseñaron para oponerse a la amenaza militar del Pacto de Varsovia, adaptando su organización y modos de actuación, y desarrollando un pensamiento militar que modeló varias generaciones de mandos castrenses. La larga historia de la Alianza Atlántica, desde su creación hasta el final de la Guerra Fría puede ser descrita como una sucesión de crisis internas¹⁹⁷. El rearme de la Alemania Federal y su ingreso en la Alianza, la crisis de Suez, la salida de Francia de la estructura militar, los cambios de la actitud alemana respecto a las “posturas” militares de la Alianza, consecuencia de la adopción, a finales de los 60, por Billy Brant de la Nueva *Ospolitik*, el conflicto entre Grecia y Turquía por Chipre, y la polémica por el despliegue en territorio europeo de misiles de medio alcance, son vicisitudes de la pervivencia de una alianza resultante de la existencia de una amenaza existencial compartida.

Esta situación era concordante con el contenido de las teorías neorrealistas imperantes en las RR.II. durante la Guerra Fría. La Alianza era un medio para gestionar el interés nacional y el equilibrio de poder como paradigmas básicos en un sistema internacional de naturaleza bipolar. La brusca desaparición, sin mediar conflicto bélico, de la amenaza soviética no sólo acabó con el modelo estratégico de la bipolaridad y el orden mundial que conformaba, sino que dejó sin utilidad inmediata la Alianza Atlántica y, como instrumento militar, a la OTAN, tanto en sus fundamentos estratégicos y operacionales como en su aspecto material. Parte del mundo académico y mediático sostuvo que aunque la Alianza fuese capaz de mantener sus formas, sobre todo a través

¹⁹⁷ LINDLEY-FRENCH, J. “*The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance*”. New York and London: Routledge. 2007.

de la OTAN, se sumiría en un lento proceso hacia la irrelevancia por carencia de finalidad, rememorando el adagio de Tucídides de que “*el temor compartido es el único lazo de unión en las Ligas*”. En el caso de la OTAN y el Pacto de Varsovia, se les consideran “*pactos de garantía*”, a diferencia de las alianzas militares al viejo estilo¹⁹⁸.

El final de la Guerra Fría fue acogido en Occidente como una coyuntura afortunada, a la vez que gran parte del mundo académico y de analistas asumieron que la Alianza Atlántica sería una de las víctimas del nuevo marco de la política internacional. En este sentido, y al tiempo de comienzo de la unipolaridad, Kenneth Waltz afirmaba que la pregunta a formular era: ¿Cómo una alianza militar puede soportar la ausencia de un serio oponente?. El padre del neorrealismo daba la respuesta: “*los días de vida que le quedan a la OTAN no se saben, pero si los años*”¹⁹⁹. Con referencia a esa aseveración y en relación con la investigación, las preguntas que pueden efectuarse son: ¿más de dos décadas y media es tiempo suficiente para refutar la aserción de Waltz o hay que esperar?, ¿la evolución, o mutación, de la OTAN, garantiza su supervivencia?

El proceso de evolución de la OTAN es considerado, junto al de la integración europea mediante la UE, como uno de los acontecimientos más importantes en la seguridad internacional, tras el final de la Guerra Fría. No admite duda el hecho de que el carácter de la OTAN, a partir de 1990, cambió discursivamente, con la consiguiente transcendencia sustantiva. Esta evolución discursiva implicaba que la “*defensa colectiva*” dejaba de ser la esencia de la organización y, por tanto el elemento definitorio de su identidad, cuyo lugar sería ocupado por la *seguridad colectiva*.²⁰⁰ Este cambio, unido al hecho de su centralidad en los acontecimientos que se desarrollaron en el espacio europeo durante los años 90, siguiendo el marco doctrinal y los modos políticos impuestos por la tendencia “excepcional” de la década, configuró a la OTAN como un relevante caso de estudio en las teorías de las RR.II. relacionándola con el auge del institucionalismo, tanto en su vertiente multilateralista como con el constructivismo social.

¹⁹⁸ WALTZ, K. N., “International Structure, National Force, and the Balance of World Power,” *Journal of International Affairs*, Vol. 21, No. 2 (1967), p. 219.

¹⁹⁹ WALTZ, K.N. “The Emerging Structure of International Politics”. *International. Security*, 18 (2), 44 -79. 1993.

²⁰⁰ CALDUCH, R. “*Dinámica de la Sociedad Internacional*” - Capítulo 8.
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap8.pdf>)

Desde este nuevo enfoque, la OTAN, en el plano teórico, mutaba como principal instrumento del Tratado de Washington, el de una alianza frente a una amenaza militar, a una institución de seguridad. Siguiendo esta perspectiva, es paradigmática la aserción de Risse-Kappen, “*La Alianza occidental representa la institucionalización de la comunidad trasatlántica de seguridad, basada en valores comunes y en una identidad colectiva de democracias liberales*”.²⁰¹ Tomado en *strictu sensu*, o el significado clásico de Alianza había perdido su significado tradicional o la “Alianza Occidental” era ajena al Tratado del Atlántico Norte. Como parte de este contexto teórico, de forma general, se consideraba que aquellas tendencias y conceptos que auguraban la disolución de la OTAN, correspondían al pasado, se identifican con lo preconizado por representantes de las teorías neorrealistas, con el consiguiente desprestigio para la época, mientras que el hecho de su supervivencia, evolución y expansión, eran un refrendo de lo anunciado desde las teorías neoliberales y social-constructivistas. Conceptos como identidad y seguridad, conformarían la esencia y cometidos de la nueva OTAN.

Desde la óptica neorrealista, se asume que las instituciones actúan como marcos donde los Estados gestionan sus intereses.²⁰² De esta forma, la institución conforma un sistema en el que los poderosos mantienen o incrementan su poder y los débiles tratan de protegerse. La OTAN, en su versión de la Guerra Fría, proporcionaba el paradigma realista de lo que, a partir de los 90 según el neoliberalismo institucionalista, se predicaría como una institución, al considerarse que sirvió para prevenir una nueva guerra y el instrumento esencial para la “victoria” en la Guerra Fría.

Se consideraba que constituyó, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, un medio para obtener y mantener el equilibrio de poder en el continente frente a la amenaza soviética. Este enfoque adscribía a la OTAN, en el ámbito de las RR.II., un carácter eminentemente estratégico. Según esa concepción, en la nueva arquitectura de poder del espacio europeo, la OTAN tenía que desaparecer, pues era difícil acomodarla a la nueva situación, ya que constituía un ente ajeno a la nueva realidad del orden internacional que

²⁰¹ **RISSE-KAPPEN, T.** “Collective identity in a democratic community: The case of NATO”. *Culture of National Security*, ed.por Katzenstein, pp. 357-399. 1966

²⁰² **MEARSHEIMER, J.** “The false promise of International Institutions”. *International Security*.19 (3) Pags 5-49. 1994. Pag 9.

se había conformado en la Posguerra Fría: el Orden Mundial Liberal que se caracteriza por:

- Un contexto abierto y basado en normas, constituido por instituciones multilaterales, alianzas y socios estratégicos.
- Se basa en el consentimiento y se organiza conforme a acuerdo sobre normas e instituciones que crean derechos y limitan el ejercicio del poder.
- El orden al margen de liberal se mantiene mediante relaciones bilaterales en un sistema cuyo centro son los Estados Unidos²⁰³.

Desde la concepción del liberalismo institucional se asumió que la OTAN no tendría, necesariamente, que desaparecer por el mero hecho del final de la Guerra Fría. No es que teóricamente se considerase esencial, sino que se justificó su lugar en la nueva arquitectura de poder. El argumento institucionalista lo aportó Keohane²⁰⁴ en el sentido de que “*deben (las instituciones) persistir en tanto en cuanto los miembros tengan incentivos para mantenerlas*”. Por el contrario, las instituciones desaparecen cuando los Estados miembros dejan de percibirlas como eficaces²⁰⁵.

En este sentido, la línea divisoria entre neorrealismo y neoliberalismo, la constituye el hecho de que para el primero las instituciones son instrumentales en el ejercicio del poder, mientras que para el neoliberalismo las instituciones constituyen la finalidad, una estructura que previene la tendencia anárquica en las relaciones entre los Estados mediante la organización de los intereses comunes y la gestión de los bienes públicos como la seguridad, imponiendo conductas compartidas. Argumentos economicistas como que el mantenimiento de las instituciones es menos costoso que una nueva creación, se utilizan para justificar su pervivencia, sin considerar la adecuación al fin originario a que estaban adscritas. Por ello, en el caso de instituciones con

²⁰³ **Ikenberry, G. J.**, “*Liberal Leviathan*”, Princeton & Oxford, Princeton University Press. 2011.

²⁰⁴ **KEOHANE, R. O.** “International Institutions and State Power”. *Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press. 1989. Pags 5-6.

²⁰⁵ **HELLMANN, G / REINHART, W** . “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO”, in *Security Studies*, vol. 3, no. 1 (Autumn): 3-43. 1993. Pag 14.

imperfecciones, Keohane ²⁰⁶ indica que “*compensa atenerse a las reglas si la alternativa es la ruptura*”. Este aserto teórico podía ser de directa aplicación para justificar la continuidad de la OTAN. Desde el constructivismo social, se mantiene que el positivismo, tanto en su versión neorrealista como neoliberal-institucionalista, se contempla las instituciones internacionales como “carcasas huecas”²⁰⁷ o foros impersonales donde se gestionan los intereses nacionales. Kalnis²⁰⁸ cita a Barnett/Finemore para asegurar que las Organizaciones Internacionales son, efectivamente, afectadas por las conductas de los Estados, pero no son elementos pasivos, sino que pueden contemplarse como actores con sus propias personalidades, capacidades e intereses.

Según Hellman y Wolf ²⁰⁹, pueden identificarse cuatro razones para la pervivencia de la OTAN. La primera es que al comienzo de la década de los 90, la Alianza ya estaba muy institucionalizada. Miles de personas, altamente cualificadas, trabajaban en su estructura. La segunda es que las instituciones exitosas son menos susceptibles de desaparición, particularmente en tiempos de cambio e incertidumbre. Tercera, la Alianza en esa época ya actuaba más en su versión política que militar; para Occidente era un instrumento político para conformar el orden internacional. Por último, dado que los miembros de la Alianza son recíprocamente dependientes, incluso en ambientes externos a la OTAN, los lazos de la Alianza facilitarían las relaciones, mientras que una actividad proactiva para socavar la Organización, podía provocar la penalización de los abandonistas. Es una visión marcadamente utilitarista.

Utilizando la perspectiva del social-constructivismo, la continuidad de la OTAN no se puede atribuir principalmente a motivaciones geopolíticas, sino a la existencia de una coincidencia de sus miembros en compartir normas e identidades democráticas; se

²⁰⁶ **KEOHANE, R. O.** “*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*”. Princeton University Press Princeton. 1984. Pag 100.

²⁰⁷ **BARNETT, M. N./FINNEMORE, M.** “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”. In: *International Organization*, 53 (4), 699-732. 1999. Citado por **KALNIS, Dzintars**. “9/11 and the transformation of NATO’s Identity in the post-Col War Context”. Term paper. *University of Bremen/Jacob University Bremen*. 2010.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ **HELLMANN, Günther / REINHART Wolf** . “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO”, in *Security Studies*, vol. 3, no. 1(Autumn): 3-43. 1993. Pag .20-21.

excluye de sus relaciones el componente polemológico. Desde este punto de vista, la pervivencia de OTAN se presenta como una demostración de una evolución de los fundamentos de la Alianza desde la necesidad de defensa a otro modelo basado en la cooperación permanente e institucionalizada con fines de seguridad, dada la existencia de unas normas y valores compartidos, tanto constitutivos como reguladores de la identidad/entidad, así como del efecto duradero del impacto de una “*identidad democrática*” compartida²¹⁰. Si se utiliza el neorrealismo, puede decirse que la Alianza, dejó de serlo *strictu sensu*, desde la emisión del Concepto Estratégico de 1990 al no identificarse amenazas, a la vez que a la organización de la Alianza, la OTAN, se *strictu sensu*, le asignaron funciones de seguridad más propias de la *seguridad colectiva* que de la *defensa colectiva*.

Tanto la pervivencia de la OTAN como su expansión territorial (enlargement) han sido objeto de gran atención teórica desde el social-constructivismo. La imaginación y el constructo van unidos. Así, Risse-Kappen concibe el “enlargement” como la extensión de una “*federación pacífica*” de democracias atlánticas representadas por la “*comunidad democrática de seguridad*” que es la OTAN²¹¹. Desde esta perspectiva la expansión ve el crecimiento, natural y progresivo de la OTAN como consecuencia de su nueva identidad que es la de una “*comunidad democrática de seguridad*”. Adler²¹² ha enfatizado las prácticas de “*seguridad cooperativa*”²¹³ como elemento para expandir la identidad atlantista. En este sentido, liga las prácticas con el “enlargement” de la OTAN al Este de Europa con una esencia multilateralista, asignándoles “*unas de las razones por la que autorregulación de las conductas se impuso en los países del este de*

²¹⁰ WILLIAMS, M. C. y NEUMANN, Iver B. “From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity”. *Millennium - Journal of International Studies* 2000 29: 357. Pag.358.

²¹¹ RISSE-KAPPEN, T. “Collective identity in a democratic community: The case of NATO”. *Culture of National Security*, ed. Katzenstein, pp. 357-399. 1966.

²¹² ADLER, E. S. “Security Communities: communities de Practice, self-restrain and NATO Pos-Col War Transformation”. *European Journal of International relations*. 14 (2), 195-230. 2008. Pag 220.

²¹³ Incluida en el Concepto Estratégico de la OTAN 2010. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm. Consultado 21 Diciembre 2013.

Europa”, tras la Guerra Fría. Desde este punto de vista es difícil conjugar el significado originario de “atlantismo” con la “autoregulación” de las conductas²¹⁴.

Este concepto lo expone claramente Sonia Lucarelli que lo identifica con una situación en la que coinciden: identidades compartidas y concepciones resultantes de valores liberales-democráticos, relaciones permeables y multilaterales entre entes sociales democráticos, y que instituciones de este carácter guíen un comportamiento pacífico hacia sus socios, creando un sentimiento de “comunidad”. Las expectativas recíprocas y las sinergias resultantes de la comunidad de valores, para un cambio pacífico, constituyen la identidad de una zona de “paz democrática”²¹⁵.

El debate sobre el significado de la seguridad, o de quien constituía la amenaza o el riesgo, estaba en la base de la narrativa que constituyó el impulso de permanencia de la OTAN tras la Guerra Fría. El discurso, elemento esencial del constructo, iba a conformar las diferentes visiones de futuro para la Alianza, o lo que es lo mismo, su nueva identidad.

El cambio de las percepciones de la naturaleza del contexto de seguridad también estaba en la base de la reconfiguración de la identidad de la Alianza. Tomada en un sentido positivo, la seguridad se identifica con su relación con la primacía de los principios culturales y civilizatorios que se habían admitido como nuevos fundamentos de la OTAN. Según esta concepción, y desde el ángulo de la confrontación, las amenazas ya no se miden desde la dimensión militar, sino que se entienden como el efecto producido por la ausencia de las condiciones que conforman su identidad. Por ello, los nuevos retos que afrontaría la OTAN no provendrían desde Estados considerados adversarios siguiendo una lógica geopolítica o de equilibrio de poder. Lo que sustituyó a la lógica geopolítica se identificaba con la ausencia de instituciones democráticas, causa primaria de “inestabilidad” y referencia para la configuración de la seguridad.

²¹⁴ “Atlantismo: Creencia en, o apoyo por una relación estrecha entre Europa Occidental y Estados Unidos, particularmente en OTAN”. Definición en Oxford Dictionary <http://www.oxforddictionaries.com/es/definicion/ingles/Atlanticism>. Consultado 15 Mayo 2010. Traducción propia

²¹⁵ **LUCARELLI. S.** “Peace and democracy: the rediscovered link the EU, NATO and the european system of liberal-democratic security communities”. *Research project funded by the NATO Euro-Atlantic Partnership Council Individual Research Fellowships – 2000-2002 Programme*. Pag 14.

El cambio desde la concepción tradicional de seguridad, basada en la confrontación mediante el poder militar, hacia otra referida a un escenario resultante de los efectos de inestabilidades político-sociales, cuya causa se atribuía a la ausencia de estructuras no democráticas, es el cambio más radical de la narrativa, empleada en la década de los 90, para la legitimación de la OTAN. Así el primer Concepto Estratégico de la Alianza, tras la Guerra Fría, documento público de carácter discursivo, *“The New Strategic Concept”*, de 1991 parcialmente inspirado en la *Charter of Paris for a New Europe* de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) proclamaba: *“Los riesgos a la seguridad de los aliados, es menos probable que provengan de la agresión deliberada contra territorio aliado, más bien de las adversas consecuencias de inestabilidades que puedan resultar de graves dificultades económicas, sociales y políticas, incluyendo rivalidades étnicas y disputas territoriales, que se dan en diversos países en Europa Central y Oriental. Las tensiones, en tanto en cuanto permanezcan confinadas, no deben afectar a la seguridad e integridad territorial de los miembros de la Alianza. Sin embargo, podían llevar a crisis que afectasen a la estabilidad europea e incluso a conflictos armados, que podían implicar a potencias externas o afectar a países OTAN, teniendo efecto directo a la seguridad de la Alianza”*.²¹⁶

El cambio profundo es que las soluciones a esas potenciales amenazas, o riesgos, a la seguridad se describen en términos de influencia en las dinámicas sociales y culturales. Como queda recogido en la declaración del Consejo Atlántico en Diciembre de 1990: *“Habiendo trabajado para superar pasadas divisiones, nuestros países deben dirigir sus esfuerzos a evitar que las graves diferencias económicas se conviertan en líneas divisorias del continente. Todos los países tienen derecho a vivir en seguridad. En tiempo de cambio, las tendencias hacia un mayor aislacionismo deben combatirse. Debemos expandir los valores de libertad y democracia que son el fundamento de nuestra cooperación trasatlántica, de forma que las etiquetas de Este y Oeste no vuelvan a tener significado político”*.²¹⁷

²¹⁶ NATO, *‘The Alliance’s Strategic Concept’* 1991, párrafo 10.

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm. Consultado 21 Abril 2014. Traducción propia.

²¹⁷ Segundo párrafo del Comunicado final de la ministerial de la OTAN en Bruselas. 17-18 Diciembre 1990. Traducción propia. [<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c901218a.htm>]. Comprobado 24 Abril 2014.

De esta manera, el problema de seguridad llegó a ser sustancialmente definido como la emergencia de estructuras civilizatorias o culturales, lo que excluía cualquier dimensión de amenaza militar. El hecho del mantenimiento de una alianza militar no se relacionaba, con la existencia de una amenaza existencial común, sino con la naturaleza democrática de los Estados que la componen. Aunque se predicaba que la defensa colectiva seguiría formando la finalidad de la OTAN, el hecho se enmascaraba dentro de un contexto compendio de cometidos más en el ámbito de la seguridad que de la defensa. De esta forma, la consideración de la seguridad en términos culturales se emplea a la vez tanto como justificante de sus pasados éxitos como los previsibles de futuro y, sobre todo, como consecuencia de la bondad de su identidad; esta personalidad condiciona las percepciones de las circunstancias que afectan a la seguridad, como riesgos o amenazas. Posteriormente los hechos han demostrado que estos planteamientos sólo son posibles en una época unipolar, donde no existen adversarios capaces de presentar una amenaza existencial a un conjunto de Estados poderosos.

Esta nueva identidad de la OTAN, configurada mediante la atención al respeto por los derechos humanos y a las instituciones nacionales democráticas, se institucionalizó mediante la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC) en 1991. En 1994 se lanzó el *Partnership for Peace* (PfP), que posibilitaba determinadas actividades de cooperación, entre los aliados y los socios, con la finalidad de incrementar la transparencia, asegurar el control democrático de las Fuerzas Armadas y de su disponibilidad para contribuir a las operaciones de la CSCE y de la ONU (intervenciones liberales), entre otras. El documento de adhesión, *PfP Framework Document*, 1994, contenía todo un compromiso con los principios del orden democrático-liberal: democracia, control de armamentos, principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración universal de los Derechos Humanos, así como la reafirmación del compromiso con el Acta Final de Helsinki y sus documentos derivados.

El PfP era una puerta de acceso a la Organización según constaba en el documento “*NATO Participation Action Plan*”²¹⁸ de 1994, donde se recogían los requisitos de naturaleza democrática, aspecto reafirmado por la “*NATO Enlargement Facilitation*

²¹⁸ http://capitolwords.org/date/1996/07/24/E1357_nato-enlargement-facilitation-act-of-1996/. Consultado 20 de Mayo de 2014.

Act”²¹⁹ de 1996. En el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 se habilitaba el “*Membership Action Plan*” (MAP), que fue aprobado en la misma Cumbre de la Alianza, celebrada en Washington.

En 1997, el Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) reemplazó al NACC y asimiló sus cometidos. Pero en este punto consideraciones geopolíticas, pues no podían tener otro fundamento, llevaron a la OTAN a desarrollar diálogos específicos con Rusia y Ucrania. Rusia demandaba un estatus de “*partner especial*”, opción que, desde su debilidad, constituía el mal menor ante una expansión territorial aliada que consideraba amenazadora. En la misma Cumbre, la OTAN lanzó una serie de iniciativas y programas para promocionar la cooperación y estabilidad en los Balcanes, bajo la denominación de “*South East Europe Initiative*”²²⁰.

El 27 de Mayo en París, el Presidente Yeltsin y los representantes del Consejo Atlántico firmaron la “*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*.” En Diciembre de 1996, los Ministros de Exteriores de la NATO acordaron con la Federación Rusia profundizar y ampliar las relaciones mutuas, buscando paliar el impacto negativo del “enlargement”. En el preámbulo del documento se “definen los objetivos y mecanismos de consulta, cooperación, procesos conjuntos de toma de decisiones y actuación que constituyen el fundamento de las relaciones mutuas entre la OTAN y Rusia”. El Acta establece un Consejo permanente y el compromiso de la OTAN de no desplegar armas nucleares o estacionar tropas en los Estados nuevos miembros y actualiza las disposiciones del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE).²²¹

Debe ponerse de manifiesto que la preservación de la OTAN iba en apoyo de los intereses de los Estados Unidos, como una forma de ejercer de “potencia europea” mediante el mantenimiento de la relación trasatlántica. Esta circunstancia fue expresada mediante las denominadas tres “Ds”, enunciadas por la Secretaria de Estado del Presidente Clinton, Madeline Albright. La primera “D” corresponde a “*no Decoupling*”

²¹⁹ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3564.PCS>.. Consultado 20 Mayo 2014.

²²⁰ <http://www.nato.int/seei/home.htm>. Consultado 20 Mayo 2014.

²²¹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm. Consultado 13 Agosto 2013. Traducción propia.

(no separación), reflejando el temor americano de que los europeos abandonaran la OTAN en beneficio de su propia entidad de Defensa o la formación de un bloque europeo dentro de la Alianza. La segunda “D” corresponde a la “no duplicación” de capacidades tales como el Sistema de Planeamiento, misiles o de satélites. La tercera “D” se refiere a “no Discriminación”, o la finalidad de proteger a aquellos miembros OTAN no integrados en la UE.²²² Según Trine Flockhart el desarrollo de los partenariados ha sido siempre una respuesta al ambiente internacional y a las tensiones internas de la Alianza, pero siempre en apoyo de la política exterior de los Estados Unidos y, por lo tanto, de sus objetivos estratégicos.²²³

Tanto los intereses de los Estados Unidos, como los de los países de la UE, mantuvieron la existencia de la OTAN tras el final de la Guerra Fría, y la evolución de esos intereses, dentro de un ambiente de cooperación-competición, fue determinando la conformación de la OTAN. La materialización de todo ello se concretó en el “enlargement”. Aunque fue el Ministro de Defensa alemán Volker Ruehe quien, en 1993, fue el primero que expuso públicamente la cuestión de la expansión territorial de la OTAN, el impulso posibilitador vino de Washington. En el ambiente de la Posguerra Fría, la expansión de la UE hacia el Este, aparentemente el instrumento más idóneo para estabilizar e integrar los países de Europa Central y del Este, contaba con más reticencias y condicionantes por parte de los países miembros. En esas circunstancias, la forma más expeditiva de “estabilizar” la zona, era la integración en OTAN. Fue Washington quien, estratégica, política e intelectualmente, removió los obstáculos para una política de “puertas abiertas”, entre ellos las reticencias expresadas por una “débil” Rusia. Este impulso, “movilizó” la ambición de la UE.

En los países candidatos del Este, tanto los líderes como sus opiniones públicas, fueron conscientes de que fue el poder de los Estados Unidos el que impulsó una política que consiguió su integración, liberándolos de constituirse en un “*buffer*”, entre Alemania y Rusia, mediante la obtención del mismo nivel de seguridad, que se daba por adjudicado, en la mayoría de Europa Occidental.

²²² **SLOAN, S. R.** “*The United States and European Defence*”, Institute for Security Studies Western European Union, Paris, April 2000, Pgs 15-20.

²²³ **FLOCHART, T.** “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014. Pag 18.

De lo expuesto, y tal como señalan Asmus y Vondra²²⁴, se deduce que las consideraciones de seguridad no fueron las principales causas aducidas para el ingreso en la OTAN, sino que representó una “apertura” al Este de Europa que facilitó la entrada en la UE y que, de cierta manera, creó un vínculo de lealtad de esos países hacia Estados Unidos. Este hecho granjeó la confianza de estos países en los Estados Unidos, al considerarlos como el “hegemón benevolente” que velaba por sus intereses. Este hecho tendría transcendencia en el futuro cercano.

A lo largo del periodo denominado 9/11-11/9 (caída del Muro de Berlín- ataque de AlQeda a Nueva York y Washington) la Alianza llevó a cabo un proceso denominado “transformación” que implicaba según Hunter²²⁵:

- “Mantenimiento de lo mejor del pasado” de la Alianza. Lo que significaba el compromiso de permanencia de los aliados americanos en la defensa de Europa, incluido el despliegue de armas nucleares tácticas y la pervivencia de la estructura militar integrada.
- Exclusión de la Europa Central y del Este del tablero de juego de las grandes potencias integrándola en Occidente, mediante la expansión de la OTAN, los nuevos partenariados y la expansión de la UE.
- Reducción de los niveles de fuerza en el espacio europeo, dejar sin efecto el despliegue orientado hacia el Este, evitando el establecimiento de la consiguiente infraestructura militar.
- Inclusión de Ucrania y Rusia, por separado, en una concepción más amplia de la seguridad europea mediante partenariados especiales.
- Inicio de la cooperación entre la OTAN y la UE

²²⁴ **ASMUS, R. D. y VONDRA, A.** “The Origins of Atlanticism in Central and Eastern Europe”. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 2, July 2005.

²²⁵ **HUNTER Robert E.** “US-European relations in the Greater Middle East”, *American Foreign Policy Interest* (junio) 2012.

6.2 La Posguerra Fría: un reto para las potencias europeas.

La última década del siglo XX fue testigo de una considerable transformación de la dimensión de Seguridad y Defensa de Europa. En 1993 se acordó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que propugna “*el diseño de una Política de Defensa común, que podría llegar a conformarse en una Defensa Común, si el Consejo lo decidiese*”²²⁶. En 1996 se lanzó la Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (ESDI) para proporcionar a los europeos mayor personalidad dentro de la Alianza Atlántica, pero el intento tuvo no alcanzó resultados relevantes. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) fue articulada mediante los acuerdos franco-británicos de Saint Malô en 1999. La entente franco británica se iba a convertir en una constante en la dimensión de seguridad europea, algo que volvió a repetirse en 2010 con los acuerdos bilaterales de Lancaster House.

La visión de retos comunes, pero no esenciales para ambas instituciones, animó a diseñar la colaboración formal entre OTAN y UE en materia de Seguridad y Defensa, pero los inconvenientes para su implementación siempre fueron poderosos, comenzando porque es muy difícil discriminar las conductas de los actores que pertenecen a las dos instituciones y que en cada una de ellas muestran diferentes puntos de vista. Las diferentes visiones estratégicas de los “Tres Grandes”, Francia, Alemania y Reino Unido, derivadas de sus respectivas culturas estratégicas, y la actuación de Estados Unidos, conformaron los átonos estímulos para los pocos procesos de colaboración/competición entre la UE y la OTAN.

Para la Francia de la Posguerra Fría, la potenciación de la UE, y la consiguiente autonomía estratégica que resultaría, era la solución más favorable a los intereses de París en el contexto estratégico de los años 90. Se estimaba que una potente UE moderaría el creciente potencial alemán, actuaría de contrapeso al poder de Estados Unidos y reforzaría a Francia en la UE, ya que las capacidades militares francesas de proyección le permitirían aspirar a una posición de liderazgo en la novedosa política exterior de la UE. Todo ello necesitaba que la UE se conformase como un actor estratégico global mediante la creación de instituciones autónomas y un espacio geográfico de influencia, a la vez que se propugnaba la creación de capacidades

²²⁶ Artículo 17, Título V, Tratado de la Unión Europea.

militares autónomas. Esa visión desde París está en la base de su impulso a Maastricht, a la unión monetaria y a la PESC.

Las ansias de una mayor autonomía europea en el ámbito internacional, llevaron a Francia a oponerse inicialmente a la expansión territorial de la OTAN, a proponer que la UEO pasase a formar parte de la UE y a impulsar la creación de un Cuartel General Militar (EU OHQ), para operaciones expedicionarias europeas autónomas. La necesidad tanto del liderazgo como del potencial militar americano para la intervención en los Balcanes, dejaron patentes las limitaciones políticas y militares europeas, exacerbó la postura de Francia, lo que facilitó su adhesión a la propuesta del Reino Unido para circunscribir el ámbito de la PESD al concepto de “gestión de crisis”.

Para la Alemania reunificada, el contexto resultante del final de la Guerra Fría significaba la libertad de actuación en Europa Central y del Este. En estas circunstancias, el establecimiento de una UE ampliada constituía la gran oportunidad de constituirse en el centro geopolítico del sistema, haciendo valer su poder geoeconómico. La actitud alemana pasaba por convencer a los aliados de que su unificación no representaba ningún riesgo para el mantenimiento del statu quo vigente durante la Guerra Fría. Esa actitud se tradujo en la reafirmación de la lealtad al “vínculo trasatlántico” a la vez de la adopción de un compromiso multilateralista y la difusión oficial de una narrativa de *soft power*. No obstante, la nueva actitud multilateralista superaba espacialmente la que, tradicionalmente, había ejercido, como parte de Occidente durante la Guerra Fría. Muestra de ello es el aumento de la colaboración con Rusia y la definición de su política europea, dentro y fuera de la UE, en términos geoeconómicos²²⁷.

En cuanto al primer “*enlargement*” de la OTAN, Alemania lo promovió públicamente desde el primer momento, así como la estabilización de las emergentes democracias del Este de Europa. Tras cuatro décadas de mantenerse de frontera entre los bloques de la Guerra Fría, en el interés nacional alemán iba la formación de un “*buffer*” frente a Rusia. Según Keller, no fue por casualidad que los primeros países de la órbita soviética

²²⁷ KUNDNANI, H. “Germany as a Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011.

fuesen Polonia, Hungría y República Checa y que una vez consumada la integración, el interés alemán por las sucesivas ampliaciones disminuyese.²²⁸

Alemania apoyó la evolución de la OTAN e, inicialmente, su expansión territorial, aunque dejó clara su preferencia por mantener la Alianza esencialmente como un instrumento de defensa colectiva. Respecto al reforzamiento de la UE con la PESD Alemania expresó algo más que matices, se opuso a la creación de un EU OHQ y preconizó que cualquier operación europea se efectuase bajo la égida del Consejo de Seguridad de la ONU. La narrativa de *soft power* era elemento básico para el marco geoeconómico, lo que la llevó a oponerse en la Cumbre de la OTAN de Washington, de 1999, a convertir la Alianza en un gestor de crisis de ámbito global, circunstancia que quedó matizada en el Concepto Estratégico de la OTAN de ese año.

Las relaciones del Reino Unido con Europa han estado determinadas históricamente por imperativos geopolíticos. Su carácter insular frente a un continente geopolíticamente dividido, le han impuesto el cometido histórico de *offshore balancer* para garantizar el equilibrio de poder en el continente. A su vez, la vocación atlántica del Reino Unido le lleva a acercarse a los Estados Unidos. Con la creación del “proyecto europeo”, los británicos se encontraron ante el dilema de adherirse a una Europa unida o permanecer en un “espléndido aislacionismo”. Al elegir la primera opción, nunca se integró plenamente y conservó la opción de salida abierta.

Para Londres, el desenlace de la Guerra Fría representó una “victoria” total de Occidente. La “relación especial”, con el hegemónico Estados Unidos, era una forma de mantener su prestancia global, fundamento y estilo de su cultura estratégica. Para ello, al igual que durante la Guerra Fría, la OTAN y el “vínculo trasatlántico” conformaron los cimientos de la estrategia británica en la nueva época. Por y para ello apoyó decididamente la evolución funcional y la expansión territorial de la OTAN hacia el Este de Europa.

Respecto a la dimensión europea de Seguridad y Defensa, el Reino Unido siguió manteniendo sus tradicionales divergencias de la Guerra Fría con Francia, considerando el refuerzo de la autonomía defensiva europea como una amenaza directa a la cohesión

²²⁸ **KELLER, P.** “Germany in NATO: The Status Quo Ally”. *Survival: Global Politics and Strategy*, 54:3, 95-110. 2012.

trasatlántica, por lo que bloqueó, tanto en Maastricht como en Ámsterdam (1997), la integración de la UEO en la UE, a la vez que se opuso a cualquier potenciación de la autonomía europea en instituciones e instrumentos que le pudiesen atribuir protagonismo estratégico, como el UE OHQ. Para compatibilizar lo “europeo” con la Alianza, lanzó, en 1996, la ESDI y patrocinó la PESD como recurso de influencia en la hipotética situación de una Europa que llegase a tener un menor compromiso Estadounidense para su Defensa.

Durante los años 90, las tres mayores potencias europeas fueron activos miembros de las dos principales instituciones relacionadas con la Seguridad y Defensa en Europa: la OTAN y la PESD de la UE. Otro aspecto diferente es el de Estados Unidos, donde se abrió una línea de debate estratégico que difería de los que mayoritariamente proliferaban en Europa en el ambiente de laxitud y optimismo que se produjo durante el “momento excepcional” de los años 90. Así Mearsheimer²²⁹, en 1990, preconizaba que la salida de las dos superpotencias de la Guerra Fría de la Europa Central podría transformar el espacio europeo de un sistema bipolar a uno multipolar. De esta forma Alemania, Francia, Reino Unido y, quizás, Italia asumirían un status de mayor poder y la URSS dejaría de ser una superpotencia dando paso a un sistema mundial de grandes potencias y otro de menores. El sistema resultante sufriría de los problemas propios de un sistema multipolar y propiciaría la inestabilidad.

Como ya se ha indicado, la expansión de la OTAN tiene su causa en la hegemonía de Washington.²³⁰ De ello es prueba fehaciente que en los años noventa, el poder militar americano intervino para pacificar los Balcanes, Bosnia (1995) y en Kosovo (1999), ya que las operaciones militares no hubiesen sido posibles sin la aplicación del potencial militar Estadounidense. Para dotarlas de legitimidad entre los aliados, estas actuaciones fueron definidas por Washington como operaciones aliadas lideradas por OTAN. Walt matiza que aunque los aliados colaboraron, en realidad se cumplieron los designios Estadounidenses ya que el normal ejercicio de poder americano era una expresión de su hegemonía. Los acuerdos de Dayton (1995), que pusieron fin a la guerra de Bosnia

²²⁹ MEARSHEIMER, J. “Back to the Future, Instability in Europe after the Cold War”, *International Security*, vol. 15, nº 1 (verano). 5-56. 1990.

²³⁰ ASMUS, R. D. y VONDRA, A. “The Origins of Atlanticism in Central and Eastern Europe”. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 2, July 2005.

fueron, en realidad, una imposición americana a las partes en conflicto, admitidas por los aliados.²³¹

La definición de las motivaciones Estadounidenses para su actuación en la Postguerra Fría no fue tarea simple. Condolezza Rice ²³², que llegaría a ser Consejera de Seguridad Nacional y Secretaria de Estado con las administraciones del Presidente George W. Bush, afirmaba que, para los Estados Unidos, en ausencia del poder soviético, era muy difícil definir los términos de su “interés nacional”, ya que se carecía de referencias concretas para hacerlo en el nuevo escenario estratégico, aunque afirmaba que los periodos de transición ofrecían buenas oportunidades para configurar el Orden Mundial del futuro. En este contexto, las consideraciones sobre la necesidad de estabilizar los países del Este de Europa, primaron como justificación para la expansión de la OTAN hacia lo que había constituido el espacio de influencia soviética y, posteriormente a antiguas repúblicas de la URSS

6.3 La UE, en búsqueda de la identidad.

Andrew Moravcsik ²³³ aseguraba que, durante más de cinco décadas, la UE había alcanzado un techo que constituía la principal finalidad de la integración de Europa y que se resumía en el slogan, que constaba en el preámbulo del Tratado de Roma: *por una unión cada vez más estrecha*. Actualmente, la principal preocupación del europeísmo es cómo articular un orden estable que ponga en práctica el lema de la difunta Constitución Europea: “*Unidad en la Diversidad*”. Moravcsik trae al frontispicio del desarrollo del “proyecto europeo” la gran cuestión: el problema fundamental de Europa no es tanto saber a dónde va, sino determinar que es.

De este planteamiento se pueden identificar un problema discursivo cuando, para referirse a la UE, se emplea la denominación de “Europa”, que se puede entender como algo con pretensiones reales, que implica la exclusiva representación de una perspectiva

²³¹ WALT, S. M. “Taming American power”. *Foreign Affairs*. Septiembre-Octubre. 2005.

²³² RICE, C. “Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs* (enero-febrero). 2000.

²³³ MORAVCSIK, A. “*The European Constitutional Settlement*”. The World Economy. Princeton University. 2008.

“europea”; pero cuando se hace referencia a “Europa” también se entiende como una entidad geográfica en la que están incluidos países, tales como Suiza, Noruega, algunos de los Balcanes, otros de la Europa del Este, pudiendo considerarse también a Rusia, aunque no formen parte de la UE. La existencia de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) con Islandia, Noruega y Liechtenstein, así lo confirma. A lo anterior hay que añadir que la misma noción de Europa es puesta en cuestión tanto en términos culturales, como en los límites de su extensión espacial. Por lo tanto, la denominación Europa puede considerarse polisémica, y abarca conceptos diversos que van desde un espacio geográfico a una ideología; para algunos tratadistas esta diversidad forma parte de la esencia de su identidad. Esta diversidad no está exenta de problemas pues, entre otros dificulta la comparación de “Europa” con otras identidades geográficas en el ámbito internacional.

Para deducir la identidad, se ha apelado a diversas referencias y su definición presenta interrogantes permanentes tales como: ¿existe una Historia europea?, ¿debe haber una referencia a Dios en una Constitución de la UE?, ¿la expansión de la UE significa un cambio de la “vieja Europa” a la “nueva Europa”? Preguntas como estas no se dirigen a la estructura institucional de la UE, sino que versan sobre la identidad de Europa, de si existe una esencia, o al menos un acervo común en Europa y de que forma la UE se relaciona con Europa.

Consecuentemente, lo que se describe como la “búsqueda” de la identidad de Europa es en realidad, una construcción o “imaginación” de Europa²³⁴. En esta abstracción puede identificarse la primera “realidad” constructivista del proyecto europeo. Grygiel²³⁵ avala la intencionalidad de que el proyecto de Maastricht, como resultó desde 1957 con la Comunidad Económica Europea (CEE), se basa en la premisa de que mediante la “unión económica” se llegaría a la unión política. Se asumía que mediante la puesta en común de los aspectos económicos, incluidos los monetarios, así como los elementos de la soberanía estatal, se conseguiría restringir la conducta nacionalista de los gobiernos, evitando la posibilidad de repetir la guerra. Por este camino se llegaría a constituir una

²³⁴ **DIEZ, T.** “Europe's others and the return of geopolitics”. *Cambridge Review of International Affairs*, 17:2, 319-335. 2004.

²³⁵ **GRYGIEL, J.** “*The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States*”. Published for the Foreign Policy Research Institute. 2012.

verdadera “entidad europea”, o lo que es lo mismo, mediante un proceso de integración económica, se llegaría a la política y de allí a crear un “demos europeo” que la sustentase. El enfoque para conseguir este fin, consistiría en una mezcla de tecnocracia (la eurocracia) e institucionalismo que, dada la ausencia inicial de un cuerpo social europeo, de un *demos*, se iría conformando mediante los beneficios económicos que, a la postre, crearían las condiciones para iniciar un proceso democrático que legitimase la nueva entidad. Para que tuviese lugar el hecho histórico del Tratado de Maastricht, se necesitaba la conjunción de unas circunstancias tanto geopolíticas, intra y extraeuropeas, como teóricas, para confeccionar narrativas que apoyasen el diseño, por lo que era necesario identificar tanto el sustrato material e intelectual que da forma al Tratado como sus posibilidades de evolución. Las sociedades que sustentan a los Estados que suscriben el Tratado de Maastricht disfrutaban, a comienzos de los 90, de un Estado de bienestar y opulencia sin precedentes. En los cuatro años que precedieron a Maastricht, la economía alemana crecía al 4% y la francesa al 3% mientras la americana al 2,5%²³⁶.

A su vez, durante el periodo de la Guerra Fría la “tutela” militar de los Estados Unidos había sido total, lo que suprimió el protagonismo europeo en este ámbito, coartó las posibles iniciativas estratégicas de sus Estados e impregnó a las nuevas generaciones de sus sociedades con la percepción de que la pervivencia de su modo de vida, ante cualquier riesgo o amenaza, estaba garantizada por sí misma y que esa circunstancia, era congénita con el desarrollo del proyecto de integración que estaba en marcha.

Las narrativas habilitadas eran el vehículo diseñado para conformar la percepción de la opinión pública europea, en el sentido de que asumiera la metanarrativa de que la “globalización” aceleraría el declive de los Estados, extendiendo y reforzando los fundamentos de valores y económicos del ideal europeo. Mark Leonard²³⁷ exponía la idea con euforia: “*Los europeos representan una síntesis de energía y libertad que viene del liberalismo y la estabilidad y bienestar de la socialdemocracia. A medida que el*

²³⁶ **ROSATO, S.** “Europe’s Troubles Power Politics and the State of the European Project”. *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011.

²³⁷ **LEONARD, M.** “Why Europe Run the 21st Century?”, Fourth Estate. 2005.

mundo se hace más rico y va más allá de la satisfacción de las necesidades básicas, como hambre y salud, el modo de vida europeo llega a ser irresistible”.

Esta potente narrativa, en una situación de bonanza económica, fue exitosa en la conformación de las percepciones de élites intelectuales y políticas, traducidas en pautas de comportamientos sociales y materializados en opciones electorales, pretendidamente alejadas de los parámetros de “*power politics*” o de “*machtpolitiks*”, desprestigiando las manifestaciones geopolíticas europeas de la Guerra Fría. Se intentaba establecer que el modelo “moderno” de territorio, identidad nacional y geopolítica tradicional estaba superado por un concepto político “posmoderno” que trasciende la anticuada concepción “moderna”.

Desde ese momento, el *institucionalismo* y *multilateralismo* serían señas de identidad de Europa. El *institucionalismo* iba unido a una ampliación y profundización permanente, e irreversible, en la cooperación. En este sentido, los institucionalistas históricos sostienen que la construcción de las instituciones supranacionales en Europa se originó en un contexto histórico muy particular. Los “arquitectos” institucionales de la CECA tomaron las decisiones de formalizar la integración sobre la base de motivaciones y preferencias particulares. Pero el hecho de crear este tipo especial de instituciones produjo consecuencias que no pudieron predecirse en ese momento.

En estudios de la UE, los enfoques institucionalistas sociológicos son evidentes en diferentes aportes constructivistas (Checkel, Rosamond, Katzenstein). La contribución más distintiva del institucionalismo sociológico surge del interés de algunos autores sobre ideas y discursos (constructivismo). Estos son tratados como instituciones “cognitivas” que moldean las alternativas de los actores en el contexto europeo.

Como ya se ha señalado, la UE adoptó la pauta de actuación que se resumía en el lema: *por una unión cada vez más estrecha* (más Europa). Se soslayaba el hecho de que la UE era la organización de un tratado y estas tienen un valor instrumental para los Estados y su actividad es el resultado de relaciones de cooperación y competición entre ellos²³⁸. La fijación en la actuación de la organización se impulsaba mediante una forma de actuación relacionada con una idea, el europeísmo, que se iba conformando como una

²³⁸ **SIMON, L.** “International Power, National Grand Strategy and the Future of European Power”, *Tesis de la Facultad de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad de Londres*.2010.

ideología²³⁹ que aporta elementos para deducir el fuerte impulso constructivista que impregna el “proyecto” europeo.

La naturaleza “deseada” la expresó claramente Martín Ortega ²⁴⁰: *“La UE no intenta competir militarmente con otros poderes mundiales, no está construyendo una capacidad militar independiente de la de sus Estados miembros, no trata de adquirir armas de destrucción masiva, no tiene reivindicaciones militares (¿), no intenta intervenir militarmente para cambiar regímenes, y la UE está determinada a trabajar mano a mano con las Naciones Unidas. En resumen, materializa una nueva categoría de actor internacional, la forma de desarrollar las relaciones internacionales de la UE es diferente de la tradicional de las grandes potencias. Como consecuencia, el resto del mundo da la bienvenida a la UE como una clase de actor más constructivo en las relaciones globales”*.

No obstante, no faltaron los que concebían la integración de Europa de otra forma y previnieron contra el excesivo optimismo, indicando la diversidad cultural, económica y política del continente. Tony Judt²⁴¹, ponía en guardia contra la euforia europeísta, avisando de que un día el “mito” de Europa, lejos de resolver los problemas del continente llegaría a ser un impedimento para identificarlos, poder preverlos y darles solución.

En este contexto, se plantea la cuestión de discernir el verdadero significado de lo que se alude con el vocablo “Europa”. Grygiel²⁴², identifica tres acepciones que sirven en el análisis para valorar la consistencia del relato europeo, ya sea como proyecto o como simple noción. La primera realidad es lo que se denominaría “entidad civilizacional”, basada en unos rasgos culturales comunes, herencia de Jerusalén, Atenas y Roma. La existencia de una cultura común no excluía la de una pluralidad de identidades

²³⁹ **KLAUS, V.** “*Europe, the shattering of illusions*”. Bloombury. London. 2011. Pag 29.

²⁴⁰ **ORTEGA, M.** “Building the Future: The EU’s Contribution to Global Governance”, *Chaillot Paper* nº 100. EUISS. 2007.

²⁴¹ **JUDT, T.** “*A Grand Illusion?*”, New York University Press. 2011.

²⁴² **GRYGIEL, J.** “*The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States*”. Published for the Foreign Policy Research Institute. 2012.

nacionales, lo que descartaba la existencia de ideologías basadas en verdades de validez universal. A esta tentación ha sucumbido la UE, al adoptar una aproximación racionalista a la solución de problemas políticos lo que, según el autor, lleva a la imposición de una estructura uniforme y ahistórica, descartando las profundas raíces cristianas de Europa como civilización, y sustituyéndola por una imposición de “arriba hacia abajo”, mediante una serie de “verdades” universales que sirvan de base para imponer una regularización. Esta “realidad”, se aproxima mucho al zénit del constructivismo moderno.

La segunda acepción de “Europa” es la que se le atribuye al aparato político-burocrático construido durante más de medio siglo, caracterizado por su amplitud, carencia de sentido de Estado e imbuido por la preocupación de regular aspectos nimios de naturaleza económica, política y social de sus socios. Se trata de contrarrestar la soberanía de los Estados, que se considera peligrosa para la actuación del aparato. Desde su creación como una estructura burocrática, la “eurocracia”²⁴³, ha ido, desde el carbón y el acero, a regular aspectos de toda índole, incluidos los que afectan a las relaciones particulares y cotidianas entre personas y que entran a formar parte del cuerpo legal de los Estados sin poseer plena legitimación democrática y, por lo tanto, haciendo más que difusa la obligación de tener que responder ante un electorado.

Por último, el tercer, y último significado identifica a Europa con el euro, la moneda, inicialmente, de 17 socios europeos. En este sentido, hay que poner de manifiesto que el Tratado de Maastricht establece que la pertenencia de un país socio a la Eurozona es irreversible. La única salida del sistema monetario es mediante la expulsión de la UE. En este sentido el euro es un reflejo de la utopía del progreso continuo, un sentido único de la Historia, donde la vuelta atrás es simplemente inconcebible. Según la narrativa al uso, el euro se creó como el instrumento idóneo para alcanzar la unión política, meta irrenunciable a la que había que llegar venciendo cualquier obstáculo, tal como el fracaso del referéndum para la Constitución, circunvenido en parte por el tratado de Lisboa, los problemas económicos y sociales acrecentados por la implantación de la moneda única o la creciente irrelevancia internacional de la UE.

²⁴³ Real Academia de la Lengua Española. Definición: Conjunto de funcionarios de la Unión Europea y de otras organizaciones europeas

Como se ha señalado, entre las élites políticas e intelectuales, el Tratado de Maastricht se concibe como una etapa de un *iter* hacia el objetivo de una entidad ideal. Su finalidad expresa es organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos. La distinción entre Estados y pueblos no debería tomarse de manera baladí, pues la falta de concreción abre inusitados campos de interpretación y potencialidades de conflicto, en forma de tendencias secesionistas en los diferentes Estados. Su sólo enunciado presenta el problema en que ambas “realidades” están superpuestas en el mismo espacio geográfico²⁴⁴. Como ya se ha hecho referencia, Václav Klaus, Presidente de la República Checa califica a Maastricht como el producto de una nueva ideología, el “europeísmo”, que se resume en un conglomerado de “*muchas viejas actitudes no liberales*”. Cree que Maastricht constituye una transición en cualidad desde una comunidad de Estados soberanos a una Unión que está por encima de esos Estados, buscando su autoridad directamente de regiones o de los ciudadanos individualmente.²⁴⁵

El Tratado de Maastricht afirma la identidad de la UE en el ámbito internacional, en particular, según se dispone en su artículo 2 “*mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17*”. En consecuencia se lanzaba la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

¿Qué tipo de ente se diseña en Maastricht? ¿Estamos ante lo que se predica como el paradigma del Estado posmoderno?²⁴⁶ Una UE de este tipo, con protagonismo internacional propio, sólo puede contemplarse como una versión de gran potencia basada en la implantación de instituciones pan-europeas y que, en ese caso, conllevaría,

²⁴⁴ Es el mismo concepto con que se juega en la actualidad, a nivel global, en la diferenciación de los Estados y sus sociedades como actores diferentes en el concierto internacional que señala Ann-Marie Slaughter. Artículo accesible en <http://www.theatlantic.com/foreign-policy-frontier> (consultado en abril de 2013).

²⁴⁵ KLAUS, V. “*Europe, the shattering of illusions*”. Bloombury. London. 2011. Pag 29.

²⁴⁶ COOPER, R. “*The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*” London. Atlantic Books. 2003.

teórica y prácticamente, la abolición de la geopolítica interna de Europa²⁴⁷, anulando el protagonismo de los Estados. La atipicidad del diseño de la UE como “potencia”, ha llevado a presentarla como una “clase diferente de superpotencia”, resultado de una construcción teórica, potenciada por élites políticas, intelectuales y funcionariales, y arropada en la falta de poder, cuando no de debilidad, de muchos de los socios europeos, que les aleja de la noción de que la política exterior se basa en el poder y puede emplearse para cambiar el statu quo, no sólo para mantenerlo.²⁴⁸ Como ya se ha señalado anteriormente, la construcción de la narrativa que apoyó el proyecto iniciado en Maastricht, sólo fue posible en la atmósfera “excepcional” de la última década del Siglo XX, posibilitado por la hegemonía americana. Esa es la principal diferencia de la UE con su predecesora la CE.

En la narrativa europeísta, el historicismo se empleó como argumento para demostrar el nacimiento de una nueva realidad ajena al orden de Westfalia. Robert Cooper²⁴⁹ presenta la UE como el resultado de una evolución, afirma que lo que dio comienzo en 1989 en Europa fue el final de los órdenes mundiales de los tres siglos anteriores basados en el equilibrio de poder y el imperialismo. Europa habría llegado a una situación en la que sería capaz de exportar estabilidad al resto del mundo, basándose en la implantación de valores de validez universal y en el multilateralismo como modelo de gobernanza global. Paradójicamente, el autor sólo reconocía la implantación de su teoría en el espacio europeo, pero validaba su universalización.

Hay que señalar que, aunque durante los 45 años que duró la Guerra Fría los políticos y estrategias americanos estuvieron preocupados por la debilidad económica y militar de Europa, la firma del Tratado de Maastricht (1992) cambió las percepciones, y la posibilidad de creación de los “Estados Unidos de Europa” proyectó la idea, efímera a la postre, de que nacía una nueva potencia que asumiría su cuota de responsabilidad en

²⁴⁷ **KAGAN, R.** “*On Paradise and power*”. Alfred A. Kanopf Publishers. 2003. **SIMON L y ROGERS J.** “*Strategic partnerships allow the EU to build stronger relations with other countries*”, *European Geostrategy* (23 de mayo). 2012.

²⁴⁸ **TOJE, A.** “The 2003. European Union Security Strategy: A Critical Appraisal”, *European Foreign Affairs Review* nº 10; *Introduction*, Oxford Journal on Good Governance (julio). 2004.

²⁴⁹ **COOPER, R.** “*The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*” London. Atlantic Books. 2003.

la decisión y gestión de los asuntos mundiales²⁵⁰. Lo que no produjo el final de la Guerra Fría fue la alteración de la relación, en palabras de Robert Kagan, de “poder y debilidad” entre Estados Unidos y Europa que se venía manteniendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que se había convertido en algo consustancial con el ser europeo. A juicio de Kagan, el mantenimiento de esta situación está en la renuncia por parte de Europa a recuperar el status de espacio de “grandes potencias” que tenía antes de la Segunda Guerra Mundial²⁵¹.

En aquel momento, la cuestión a plantear era: ¿Qué tipo de ente constituía la Europa de Maastricht? Para que Europa pudiese ser el *actor* internacional, de contornos difusos, que perfila Maastricht, tiene que “fabricarse” un contexto internacional *ad-hoc* en el que encaje la concepción del Tratado. Ese ambiente, muy posiblemente sería el *win to win world* (un mundo en que todos ganan) que define Rachman²⁵². Según Barbé²⁵³, el referente de identidad de la UE es el multilateralismo, lo enmarca en la teoría liberal institucionalista, basada en la *interdependencia*, donde todos los actores del orden mundial ganan (mundo de suma positiva) por la interacción entre las instituciones internacionales y la cooperación multinacional. El problema surge cuando el ambiente internacional real no coincide con el deseado de suma positiva, donde todos ganan, sino con otro de “suma cero”, un mundo competitivo, donde lo que pierde un actor lo gana otro: el mundo plural del *power politics* donde reinan las relaciones geopolíticas. Ese ambiente internacional que empezó a concretarse al final de la Guerra Fría, se convirtió en realidad a principios del Siglo XXI.

La consideración apriorística de la UE como gran potencia, ha llevado a plantear un gran debate teórico para justificar un gran deseo: que la Europa de Maastricht constituyese una inédita clase de superpotencia en un nuevo mundo en el que el poder económico y normativo fuese suficiente para su gobernanza, sin tener que recurrir a la

²⁵⁰ **FRIEDBERG, A. L.** “The Euro Crisis and US Strategy”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 54, nº 6. 2012. Pags 7-28.

²⁵¹ **KAGAN, R.** “On Paradise and power”. Alfred A. Kanopf Publishers. 2003. Pag 22.

²⁵² **RACHMAN, G.** “The end of Win-Win World”, *Foreign Policy*. Marzo. 2012.

²⁵³ **BARBÉ, E.** “Cambio Mundial y Gobernanza Global. La interacción entre la UE y las instituciones internacionales”, Tecnos. 2012.

capacidad militar. Los hechos pronto vinieron a demostrar que el fin de la Guerra Fría no anuló la necesidad de contar con capacidad militar y que el poder económico, aunque aportaba capacidad estratégica para adquirir ventaja geopolítica (geoeconomía), no anulaba el poder militar, aunque en el espacio europeo, Alemania adaptó su postura estratégica de “poder civil”, apoyando instituciones y ley internacional, a la de una potencia geoeconómica.²⁵⁴

La literatura para justificar el “milagro” de Maastricht es extensa y se sitúa muy cerca del cientifismo²⁵⁵. Esther Barbé²⁵⁶ describe los enfoques basados en diferentes criterios. Así Jupille y Caporaso²⁵⁷ plantean los elementos constitutivos del *actorness* (cualidad de actor) en: autoridad (marco jurídico), cohesión (posiciones comunes), autonomía (posición de la UE independiente de los socios) y reconocimiento. La tipología de Brethenton y Vogler basada en: presencia (capacidad de influencia), oportunidad (adaptación a dinámicas externas) y capacidad (para responder a las oportunidades). La acepción más admitida de la UE como actor internacional es la de “potencia normativa”, término acuñado por Manners²⁵⁸: “*identidad y acciones, vienen determinadas por factores constitutivos internos, gobernanza supranacional y universalidad de normas*”.

Manners “construye” la diferencia entre el “poder” de la UE y las otras formas tradicionales de poder, incluido el militar, en que la UE no se fundamenta en el ejercicio de ese tipo de poder, que se basa en “bondades” tradicionales, no en la visión “estrecha” del “interés” de las teorías realistas de las RR.II., y que esas “bondades” se “reconocen” porque son aceptadas como “normales”. Manners no excluye que el poder militar pueda,

²⁵⁴ **KUNDNANI, H.** “Germany as an Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011.

²⁵⁵ Según la Real Academia de la Lengua: “Doctrina según la cual los métodos científicos deben extenderse a todos los dominios de la vida intelectual y moral sin excepción”. Existe una acepción totalitaria de cientifismo., que implica una intolerancia por el disenso que es propia de los movimientos totalitarios y ha sido la fuente primaria de totalitarismo en el siglo XX.

²⁵⁶ **BARBÉ, E.** “Cambio Mundial y Gobernanza Global. La interacción entre la UE y las instituciones internacionales”, Tecnos. 2012.

²⁵⁷ **JUPILLE, J.** y **CAPORASO, J. A.** “States, Agency and Rules, the European Union in Global Environmental Politics” en Rhodes C. (Ed.), *The EU in the World Community*, Lynnr Rienner. 1998.

²⁵⁸ **MANNERS, I.** “Normative Power Europe. A contradictions in terms?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2. 2002.

a veces, reforzar al normativo, pero para él es secundario en la política internacional. Al contrario que anteriores definiciones de “poder civil”, ni siquiera el aspecto económico está en el fundamento del poder de la UE. Entre esas definiciones de “poder civil” la de Hanns W. Maull para definir a Alemania como “un nuevo tipo de poder internacional” que acepta la necesidad de cooperación internacional, centrándose en medios no militares (económicos) para asegurarse sus fines y proponiendo estructuras supranacionales para gestionar asuntos críticos²⁵⁹. Para Manners “el poder europeo” es una mezcla de liderazgo normativo y persuasión, una especie de “comportamiento a ser imitado”. Contemplado desde la óptica geopolítica puede contemplarse el “poder normativo” como la teorización del argumento de cómo puede prevalecer “la debilidad” frente a los elementos tradicionales de poder.

Diez y Pace ²⁶⁰ aseguran que Manners desarrolló su concepto de “poder normativo” con independencia de que la UE fuese o no un actor. Según estos autores, de tendencia constructivista, este tipo de poder no presupone la existencia de un actor, sino que basta con una estructura institucional, en el caso de la UE con el “*acquis communautaire*”, o con un amplio discurso a ella asociado para que se de ese tipo de “poder”. Señalan que existe una ambigüedad en la forma en que Manners emplea el concepto de poder. De una parte, la acepción de poder, tal como se ha expuesto, es la propiedad de relación. De otra parte se asocia con el sujeto, el actor, que ejerce la posición predominante en la relación. Según lo expuesto, la UE ejerce esa posición y, por lo tanto es un “poder normativo”.

No es arriesgado concluir que las consecuencias prácticas del “poder normativo” en la configuración de la UE como “*poder*” internacional, han sido crecientemente limitadas a medida que evolucionaba el contexto internacional hacia una proliferación de centros de poder que emplean elementos tradicionales (diplomático, económico y militar). Si el “*poder normativo*” es aquel que es capaz de configurar las concepciones del

²⁵⁹ MAULL, H. “Germany and Japan: The new civilian powers”. *Foreign Affairs*. 69, N°5. Invierno 1990-91.

²⁶⁰ DIEZ, T y PACE, M, “Normative Power Europe and Conflict Transformation”. *University of Birmingham. Paper for Presentation at the 2007 EUSA Conference*, Montreal, 17-19. May 2007. Pags 213-219.

“normal”²⁶¹ sin considerar los aspectos económicos ni militares, constituye una clase de influencia que actúa mediante ideas, opiniones y consciencia, y que tanto Manners como Diez interpretan que se puede identificar la actuación del poder normativo por el impacto en lo que se considera “conducta apropiada” por parte de otros actores. En ese caso es difícil encontrar impactos dignos de tal denominación fuera del espacio geográfico conformado por la UE.

La identidad de la UE es el aspecto esencial de cualquier estudio sobre la “Unión”, aspecto que también ha sido “construido” o, más bien, se ha intentado construir. Las teorías para asignarle “personalidad” al “proyecto europeo” han supuesto un gran esfuerzo académico, no exento de impulso ideológico. Históricamente, las entidades políticas, los Estados, se conforman en relación con su espacio geográfico o su cultura, en contraste con otra, u otras, alteridades de la misma naturaleza. Los intentos para justificar la identidad de la UE los refleja Thomas Diez²⁶² apelando a una alteridad temporal, que la considera menos exclusivista que la territorial o que la cultural. Para Diez esa alteridad “temporal” de la UE es su pasado histórico.

Debido a que el Estado moderno es una entidad geográfica, el elemento diferenciador es de naturaleza territorial. Se establece un “dentro” y un “afuera”, dando por supuesto que lo exterior, la alteridad, es “peligroso” para la identidad de lo interior. Tras la Segunda Guerra Mundial la lógica de la integración europea se predica con referencia a una alteridad temporal, sirviendo de fundamento a teorías, a ello hace referencia Ole Wæver²⁶³ *“La alteridad de Europa, la imagen del enemigo, no es hoy el ‘fundamentalismo islámico’, ‘los rusos’ o algo similar, más bien es el propio pasado de Europa que no debe permitirse que sea su futuro”*.

Diez observa que, desde el final del siglo XX, las alteridades geográficas y culturales se han mostrado más potentes que las temporales en los discursos sobre la identidad europea, aunque afirma que la temporalidad aporta menos exclusivismo identitario. El

²⁶¹ **MANNERS, I.** “Normative Power Europe. A contradictions in terms?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2. 2002. Pag 239.

²⁶² **DIEZ, T.** “Europe's others and the return of geopolitics”. *Cambridge Review of International Affairs*, 17:2, 319-335. 2004.

²⁶³ **WÆVER, O.** ‘Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-war Community’, in: E. Adler and M. Barnett (Eds), *Security Communities* (Cambridge, Cambridge University Press). (1998). Pag 90.

empleo de la geografía y la cultura los asocia Diez con un regreso a la geopolítica y ve en peligro el fracaso de la idea posmodernista que impregna la concepción de la UE y que, de hecho, constituye un reto a la existencia del Estado nación. Diez apela a la alteridad temporal como recurso de puro constructivismo: *“La alteridad temporal sólo es problemática desde un punto de vista ético, pues privilegia el pluralismo y el no antagonismo, la diversidad sobre la exclusividad, rechaza el antagonismo y la hegemonía que tan a menudo han caracterizado la moderna sociedad internacional, si existe una definición anterior basada en la alteridad geopolítica”*²⁶⁴. Este discurso es una muestra más del empeño en fundamentar la Unión, diferenciándose de un pasado de desunión que llevó a una historia de guerras, algo que no constituye una interpretación de la Historia. La alteridad temporal es un relato, en el que se obvian realidades como la geografía o la cultura, sin aclarar cómo ha sido el papel de esos elementos en el pasado y qué les reserva el futuro.

Las dificultades para configurar la identidad de la UE rozan los límites de la posibilidad especulativa, simplemente se apela al “posmodernismo” como algo más avanzado que lo “moderno”, así Ole Wæver²⁶⁵ diseña las consecuencias de esta circunstancia en la conceptualización de la identidad: *“En un Estado pos-soberano como Europa ... hay que ver la identidad simultáneamente como algo imposible de colmar, siempre incompleto debido a la presencia de lo exterior en el interior, pero también definido por esta imposibilidad”*. El argumento asume el posmodernismo como un hecho irreversible y de difícil explicación.

La senda constructivista sin salida en los confines de la lógica, en cuanto a la determinación de la identidad, lleva a Derrida a cerrar el problema de forma especulativa: *“¿Qué pasaría si Europa no fuese sino el comienzo de una historia, mediante la cual, el cambio de rumbo, de camino, la relación al camino del otro o a la alteridad del rumbo, llegaría a ser una posibilidad permanente? ¿Podía Europa en*

²⁶⁴ **DIEZ, T.** “Europe's others and the return of geopolitics”. *Cambridge Review of International Affairs*, 17:2, 319-335. 2004. Pag 4.

²⁶⁵ **Wæver, O.** ‘Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-war Community’, in: E. Adler and M. Barnett (Eds), *Security Communities* (Cambridge, Cambridge University Press). (1998). Pag 127.

*algún sentido ser responsable de esta apertura, que es lo opuesto a la exclusión? ¿Podía Europa, en una forma constitutiva ser responsable de esta apertura?”*²⁶⁶

6.4 La concepción estratégica de la Federación Rusa.

En el ambiente político e intelectual de los años 90, la disolución de la URSS llevó a los líderes occidentales a creer que se daba el ambiente propicio para empezar a considerar a Rusia como un socio. Lejos de considerarla como un aliado, se asumía que Moscú compartía diversos intereses que podían tomarse como punto de partida para que, posteriormente, la sociedad rusa asimilara usos democráticos y el Estado una conducta internacional acorde con el orden liberal. Los “errores” rusos se achacaban a la Historia y la falta de experiencia democrática.

Inmediatamente tras la disolución de la URSS, hubo un periodo de confusión en el liderazgo de la Federación Rusa. La opinión predominante en 1991 era que la Comunidad de Estados Independientes (CIS), bajo el liderazgo ruso, se convertiría en una poderosa organización, que reemplazaría a la URSS. La realidad es que los Estados de la CIS decidieron emprender su propio camino y adoptar sus propias políticas de seguridad. Al contrario que la URSS que contaba con la referencia del marxismo-leninismo como base conceptual de su política de seguridad, la Federación Rusa tuvo que desarrollar sus propios criterios estratégicos²⁶⁷.

Para desarrollar una estrategia nacional, se desarrolló el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). Sergei Rogov, de la Academia Rusa de Ciencias (ISKANRAS), invocó la necesidad de una política de Seguridad Nacional y de un mecanismo político-militar de toma de decisiones, elemento necesario a medida que emergían las diferencias con Ucrania, en temas como las armas nucleares, Crimea o el suministro de energía. Según

²⁶⁶ **DERRIDA, J.** “*Das andere Kap. Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa*” (Frankfurtam Main, uhrkamp).1992. Traducido por **DIEZ, T.** “Europe's others and the return of geopolitics”.

²⁶⁷ **MISHRA, A.** “*Security in New Russia*”, New Delhi: Kalpaz Publications. 2007. Pag 2015.

Rogov las amenazas más urgentes a los intereses rusos provenían del espacio ex-soviético²⁶⁸.

En la encrucijada, Occidente, disponía de dos opciones: o bien efectuar un serio intento de asimilar a Rusia en el sistema Occidental o sólo a algunos países que habían formado parte de la URSS. Según Alexander Lukin²⁶⁹, entre los que defendían la primera opción estaba el diplomático americano George Keenan, así como los denominados liberales rusos, que aducían que si el intento de asimilación se configuraba como una actitud hostil desde la percepción de Rusia, sólo produciría resentimiento desde Moscú, algo que sería de poca utilidad. Los presidentes Estadounidenses Clinton y George W. Bush optaron por la segunda opción, añadiendo a la OTAN 12 nuevos miembros, incluyendo ex repúblicas soviéticas, mientras, casi al unísono, la UE añadía 16 nuevos socios. Este hecho también fue percibido desde Moscú como un hecho hostil.

Una de las reiteradas lecciones de la Historia es que las naciones y los imperios viven hasta que mueren, y esa vitalidad se manifiesta, en primer lugar, en las zonas de frontera con otros imperios u otras naciones. La pervivencia de este rasgo es independiente del deseo de los líderes políticos o de sus opciones ideológicas, pues las limitaciones a sus ambiciones están en relación directa con sus percepciones de seguridad. Contra esta lógica, en Occidente se admitió que la “victoria” en la Guerra Fría había acabado con la tradición imperial rusa tras el colapso de la Unión Soviética en 1991 y se cayó en la tentación de tratar a Rusia como a un vencido, replegado a las fronteras de tiempos de Pedro el Grande.

No obstante, era previsible que una Rusia “reafirmada” tendiera a asentarse, de una u otra manera, en el espacio definido por las que fueron sus anteriores fronteras imperiales. Estas fronteras, tanto en las épocas de los zares, como en la soviética estaban conformadas por poderosos factores geoestratégicos. La falta de profundidad histórica de que, en gran parte, adolece el pensamiento estratégico americano se puso de manifiesto en cómo se gestionó la Posguerra Fría en relación con Rusia y de esa falta de

²⁶⁸ **ROGOV, S.** “Nuzhna li Rossii Svoya Politika Natsional’noy Bezopasnosti?”, *Nezavisimaya Gazeta*, Russia, 6 March 1992. Citado en **HAAS, Marcel de**, “*The development of Russian security policy 1992-2002*”, Paper for the Panel from the Group for the Study of Civil-Military Relations at BASEES Annual Conference 2003.

²⁶⁹ **LUKIN, A.** “What the Kremlin Is Thinking”. *Foreign Affairs*. Julio/Agosto. 2014

solidez parece que se contagió la UE. No tener en cuenta el “ser” ruso llevaba el riesgo de configurar situaciones geopolíticas de difícil salida. El intento, en la última década del Siglo XX, de que Rusia adoptase con rapidez modos políticos y sociales occidentales constituyó un ejercicio negligente de imposición de usos culturales ajenos a su ser, propios de un vencedor soberbio, un hecho que el historiador Philip Longworth resume claramente: *“Sin tomar en consideración la validez, o no, en los tecnológicamente avanzados comienzos del Siglo XXI, del aserto de Montesquieu de que países muy grandes necesitan gobiernos autoritarios, hay que admitir que los intentos de introducir instituciones y métodos de gestión occidentales en la política y economía rusa han sido descorazonadores. Se debe en parte a que sus proponentes han fracasado por no tener en cuenta las tradiciones y condiciones de Rusia. Han aplicado soluciones teóricas a un país y a un pueblo al que no entendían lo suficiente. Gente de diferentes hábitats con experiencias históricas distintas no deben esperar que recetas que funcionan en su mundo sean de aplicación universal, incluso con el apoyo de entusiastas partidarios en el país concernido. El intento de imponer una forma occidental de democracia liberal en Rusia en condiciones de colapso económico y social, tuvo el efecto de frustrar las expectativas electorales de los que patrocinaban esas ideas”*²⁷⁰.

El error en la valoración de los factores culturales y de su importancia explica la miopía occidental en la denominada “cuestión del Este”. Samuel Huntington²⁷¹ también suscribe el hecho, cuando observa que un vasto abismo separa a la Europa occidental, legalista, protestante y parlamentaria, de la Europa eslava y de Eurasia, oligárquica, ortodoxa y presidencialista. Pero no parece que estemos ante un “choque de civilizaciones”, más bien ante una “frontera” entre culturas políticas con diferencias esenciales. Esas culturas, aunque sean fronterizas, pueden coexistir por largos periodos, aunque este equilibrio se mantiene mejor si cada cultura se “aísla” de la otra en sus rasgos fundamentales, a la vez que la coexistencia se romperá si una fuerza externa

²⁷⁰ LONGWORTH, P. *“Russia’s Empires”*, Londres, John Murray Publishers. 2005.

²⁷¹ HUNTINGTON, S. P. “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, Verano.1993.

amenaza el sistema más débil. En las crisis políticas o económicas, la cultura estratégica de los Estados implicados tiene gran relevancia²⁷².

Para fundamentar la conducta rusa en la actualidad hay que conocer los fundamentos de su cultura estratégica, sustrato que se crea por el ejercicio histórico como actor estratégico. El aspecto cultural es esencial para articular una verdadera estrategia y constituye el gran problema que tiene la UE para articular la suya. Al menos durante los últimos tres siglos ha existido un encendido debate sobre si Rusia es parte de la civilización europea o, si en expresión de Thomas Graham²⁷³ es: “*un intruso asiático en los asuntos europeos*”. Del largo debate intelectual sobre la materia no pueden emerger conclusiones que contradigan el hecho histórico de que Rusia ha desplegado una política exterior no muy diferente a la de las potencias europeas: control de territorio, líneas de comunicación y seguridad de fronteras con la finalidad de obtener ventaja geopolítica, lo que configura una política pragmática basada en el interés nacional. Es esa la razón para afirmar, parafraseando de nuevo a Graham, que las potencias europeas han considerado a Rusia como “*una potencia europea, no como una potencia actuando en Europa*”, lo que no excluye que actúe como gran potencia en Asia. La antigua Unión Soviética fue la forma que adoptó Rusia para ejercer poder durante el periodo socialista, sobre todo en la Guerra Fría. La diplomacia soviética adoptó prácticas históricamente consideradas como genuinamente europeas, para sostener un proyecto ideológico, cuyos fundamentos, no hay que olvidarlo, estaban enraizados en la cultura del “viejo continente”.

La cultura estratégica rusa presenta rasgos de “inseguridad”, está basada en una predisposición a ver poderosos enemigos en sus fronteras y en un claro escepticismo sobre la lealtad de su población²⁷⁴. Graham identifica como la primera fuente de esa inseguridad la poca estabilidad de sus fronteras, con continuos cambios a lo largo de su

²⁷² JACKSON, B. P. “The Post-Soviet Twilight”, *Hoover Institution*. 2013.

²⁷³ GRAHAM, T. “*Russia and the World. Russia in 2020*”, Carnegie Endowment for International Peace. 2011. Pag 322. Traducción propia.

²⁷⁴ GRAHAM, T. “The sources of Russia insecurity”, *Survival*, vol. 52, nº1 (febrero-marzo). 2010. Pag 55-76.

En español, se pueden encontrar una recopilación actualizada de la cultura estratégica y política de seguridad rusa en Francisco J. Ruiz (2013) y sobre la política exterior rusa durante las presidencias de Putin (2000-2008) y Medvedev (2008-2012) puede consultarse a Manuel de la Cámara (2010, 2012).

Historia y con la consiguiente absorción, convivencia y expulsión de poblaciones de diferentes etnias. Rusia es un Estado con una enorme extensión territorial, fronteras difícilmente defendibles por carencia de obstáculos naturales, una inmensa burocracia y unas Fuerzas Armadas sobredimensionadas. Gran potencia, pero con pocas probabilidades de éxito estratégico.

La segunda fuente es la que Graham identifica como el “carácter del poder del Estado”. Tradicionalmente, el Zar había sido la única fuente de poder, tanto político como económico, de Rusia. Este segundo aspecto sufrió varias vicisitudes, pero su rasgo fundamental prevaleció y junto con otras prácticas sociales contrarias a la propiedad privada, impidieron la emergencia de clases sociales que pudieran ejercer contrapoder a la autoridad del Zar. Esta circunstancia favoreció un débil sentido de identidad nacional y baja lealtad al Estado, no así al Zar, situación que favorecía las revueltas internas. Los bolcheviques mantuvieron, fundamentalmente, la misma relación zarista entre Estado y sociedad. La Rusia soviética promovió el patriotismo, estableció unas Fuerzas Armadas potentes contra el enemigo exterior y un gran aparato de seguridad interior, lo que requirió la dedicación de ingentes recursos que impidieron el desarrollo tecnológico y otros aspectos necesarios para la modernización del país, lo que acabó colapsando la economía y el régimen en 1991.

Es ampliamente admitido que si existe un país cuya conducta esté totalmente determinada por la geografía, dada su extensión y morfología, ese país es Rusia. Ello resulta en una conducta histórica constreñida por las circunstancias geopolíticas y por el sistema internacional, en el que las fuerzas internas no son el factor preponderante en su gran estrategia. Su situación geográfica la hace fronteriza con grandes o emergentes potencias. Estados Unidos, Japón, Irán, China y el área OTAN. A su vez es vecina de zonas de gran inestabilidad como Asia Central y Sur, el Cáucaso y el Levante²⁷⁵. Tomando como referencia los criterios de Graham Smith²⁷⁶, se puede seguir la

²⁷⁵ WALLANDER, C. “Russia: The Domestic Sources of a Less-than-Grand Strategy”, en *Strategic Asia 2007–08*. 2008.

²⁷⁶ SMITH, G. “*The masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism*”, Transactions, Institute of British Geographers. 1999.

evolución del pensamiento geopolítico ruso después de la Guerra Fría²⁷⁷. El autor alude al mítico dios Proteo para describir el cambio de actitud rusa desde su intento de integrarse en Occidente, a principios de los años 90, hasta escorarse hacia una identidad propia: el “euroasianismo”, que describe como la conformación intelectual de un “espacio civilizacional” distinto de Occidente y de Asia. También identifica otras características en el desarrollo del pensamiento geopolítico ruso de los años noventa como los cambios en la percepción geopolítica con una crisis de identidad nacional que, a su vez es el resultado de la pérdida de lugar de Rusia en el mundo después de la desaparición de la URSS. En este sentido se resalta que la identidad nacional se conforma por las élites políticas y que no tiene existencia fuera del enfrentamiento discursivo y político y, por lo tanto no es estática ni permanente, sino que evoluciona.

Finalmente define lo que podría denominarse como el “centro vital” de la nueva política rusa, algo que implantó Yeltsin a mediados de los años noventa y que se denominó como el “estatismo democrático” o “euroasianismo oficial”. Consiste en una combinación de un Estado fuerte amparado por la retórica democrática de los países occidentales y que tiene una de sus manifestaciones en el “capitalismo de Estado”. Smith tiene una visión de Rusia que refleja un compromiso entre liberalismo y neonacionalismo, lo que produce un discurso geopolítico sincrético según el cual Rusia se ve como una civilización distinta de Occidente en sus valores culturales, en sus consideraciones geopolíticas de seguridad y en sus intereses. El resultado sería un poder eurasiático con sus intereses nacionales y preocupaciones específicas, que deben de conformar una actitud extrovertida en la reafirmación de su poder en su zona de influencia (“near abroad”). En sus tratos con Occidente debería imperar el pragmatismo, desde una perspectiva constructiva, descartando un seguidismo no crítico o una oposición sistemática.

En los primeros años de la vida de la Federación Rusa el problema geopolítico a resolver era dual. Por un lado normalizar sus relaciones con Occidente por motivaciones económicas y de desarrollo tecnológico, mientras que a la vez deseaba ver colmadas sus percepciones de seguridad defendiendo su status de gran potencia. Las diferentes

²⁷⁷ Este artículo ha sido ampliamente analizado por un equipo patrocinado por la U.S. National Science Foundation, dentro de su “Geography and Regional Science Program” en el que participan los profesores John O’Loughlin de la Universidad de Colorado, Gearóid Ó Tuathail de la Universidad de Virginia y Vladimir Kolossov de la Academia de las Ciencias de Moscú.

percepciones de cómo tenía que ser Rusia se concretaron en tres opciones. Los denominados *atlantistas* defendían una Rusia como gran potencia occidentalizada. Los *nacionalistas* preconizaban una política de gran potencia separada de Occidente, mientras que los *euroasianistas-estatales* concebían la defensa de los intereses nacionales mediante una buena colaboración con Occidente y la reafirmación del protagonismo “especial” ruso en el mundo.

La hegemonía conseguida por los *euroasianistas* con su concepción autónoma de Rusia significaba la adopción de un enfoque geopolítico, “*realista/competitivo*”, frente a la concepción europea posmoderna o “*institucionalista/colaborativa*”.²⁷⁸ Se declararon de especial interés las relaciones con los países en el espacio de la antigua Unión Soviética que junto con la intervención en Chechenia, de 1994, puede considerarse como el inicio de la reafirmación del nuevo papel a jugar por la Federación Rusa. Se clarificaba la tendencia de que el *euroasianismo* primaba el control de la esfera de influencia tradicional sobre cualquier tipo de integración con Europa.

En Rusia, sus fuentes de debilidad son, a su vez, fuentes de fortaleza. La enorme extensión geográfica le proporciona la “profundidad estratégica” que, históricamente, le ha permitido derrotar a las invasiones desde Occidente, mediante el desgaste del enemigo. La burocracia estatal, le proporciona la capacidad de movilizar ingentes cantidades de recursos para hacer frente a cualquier contingencia, desde una guerra a forzar transformaciones sociales y económicas, tales como las que se llevaron a cabo en la época estalinista para la industrialización.

Tras más de dos décadas desde el final de la URSS, la Rusia de Putin- Medvedev presenta las características tradicionales rusas: un Estado representativo, unas Fuerzas Armadas renovadas, un amplio aparato de seguridad interior, junto con una población envejecida. La estructura de Rusia guarda reminiscencias de imperio, pero al contrario que en épocas anteriores, el poder no emana hacia la periferia, sino que de la periferia se proyecta sobre Rusia. Dmitri Trenin²⁷⁹ emplea la denominación de *post-imperio* para referirse a esa situación. Una condición de salida del status de imperio, el país ya no tiene esa condición y el futuro es, por naturaleza, incierto. Al contrario que las antiguas

²⁷⁸ MASSARI, M. “Russia and Europe after the Cold War: The Unfinished Agenda”, WCFIA *Working Paper*.1998.

²⁷⁹ TRENIN, D. “Post-imperium”, *Carnegie Endowment for International Peace*. 2011.

repúblicas soviéticas que poseen identidad propia, quien tiene que gestionar la herencia imperial es Rusia, algo que debe superar mediante un largo proceso que el autor denomina “transformación histórica”.

No obstante, el desafío económico tendría enormes repercusiones políticas para la potencialidad de Rusia. El crecimiento económico ruso de la primera década del siglo, se debió, principalmente, a los precios excesivamente altos, en el mercado mundial de dos de sus principales recursos energéticos: el petróleo y el gas natural, unos activos que tienden a disminuir a medida que aumenta el consumo y la inversión financiera y tecnológica para permitir su explotación. Este efecto de espejismo no debe ocultar los problemas de la economía rusa heredados de la URSS, principalmente el diseño industrial incompatible con la economía de mercado, un problema estructural al que se trata de paliar con el apoyo desde Alemania y otros países de la UE, mediante la apuesta por la “modernización” del tejido productivo²⁸⁰.

Se preconizaba que el liderazgo político era reacio a adoptar cambios profundos, dado que la estructura, mantenida en parte de la soviética, garantiza el empleo de gran parte de la población, y la consiguiente paz social, actitud que ha sido reforzado por las ganancias del “boom” energético. En tanto en cuanto la estabilidad social sea el objetivo del liderazgo político, no se llevarán a cabo cambios fundamentales en la estructura productiva rusa y la “modernización”, se focalizará en intentar mejorar lo existente²⁸¹.

La expansión de la OTAN en el vecindario ruso y el papel de la organización en el ámbito europeo (Bosnia y Kosovo), llevaron a Rusia a cambiar el foco de su política de seguridad enfocándolo hacia la cooperación con la Comunidad de Estados Independientes (CIS) en aspectos económicos, políticos y militares, con un carácter claramente antioccidental. Al final de los 90, el pragmatismo era la característica del liderazgo ruso. El Concepto de Seguridad Nacional de 2000 recogió tanto los problemas

²⁸⁰ Este objetivo de modernización se refiere a uno de los 4 espacios comunes: el económico, que junto con los de libertad, seguridad y justicia, así como con los de seguridad exterior e investigación y desarrollo constituyen los Cuatro Espacios Comunes de interés aprobados en los Acuerdos de Asociación y Cooperación de la UE y la Federación Rusa durante la Cumbre de San Petersburgo en mayo de 2003 (los acuerdos y resultados son accesibles en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior).

²⁸¹ **GADDY, C** e **ICKES, B. W.** “Russia and the World. Russia in 2020”, *Carnegie Endowment for International Peace*. 2011.

internos como externos y estableció que la potestad final para tomar decisiones para la seguridad nacional recaía en el Presidente de la Federación Rusa.

7. EL ESPACIO EUROPEO EN EL PERIODO 2001-13

...el proceso de auge y caída de las Grandes Potencias, de diferenciales en ritmos de crecimientos y cambios tecnológicos, lleva a cambios en los equilibrios económicos globales, que a su vez gradualmente influyen los equilibrios políticos y económicos
... „282

Paul Kennedy

Hans Mouritzen²⁸³ apunta que tras la Guerra Fría, se conformaron en el espacio europeo tres “mega aspectos” de carácter geopolítico:

- La forma de conformar el “vínculo trasatlántico” desde la posición de los Estados Unidos como el hegemon global.
- La articulación de la relación con una Rusia reafirmada como gran potencia.
- La forma de gestionar la “integración europea”, el desarrollo de la UE, en su profundización institucional con el factor añadido de su extensión espacial.

Esos aspectos que, aparentemente, durante los años 90 se desarrollaron adecuadamente sin “resistencias”, cambiaron de signo con la llegada del nuevo siglo y evolucionaron de forma autónoma, tanto por sus propias dinámicas como por las influencias resultantes de la reconfiguración del sistema internacional, lo que devino en un escenario de rivalidad entre grandes potencias o, expresado de otra manera, de naturaleza geopolítica, lo que no es óbice de que mantengan su validez como referencia para el análisis.

Los tres aspectos citados están estrechamente conectados e implican a cada uno de los Estados situados en el espacio europeo, de forma que la posición de uno de esos Estados, con respecto a cada uno de aquellos aspectos influye, en gran medida, en la adoptada para los otros dos, tendencia que, por lo general, se mantiene en el tiempo adoptando la forma de conducta política. Hay que tener en cuenta el papel preponderante que en todos los cambios en el periodo Posguerra Fría jugaron en el

²⁸² **KENNEDY, P.**, *“The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 200”*. London, Fontana Press, 1990, p xxii.

²⁸³ **MOURITZEN, H.** “‘Old’ versus ‘New’ Europe: the 2002-08 Straitjacket of European Geopolitics”. *DIIS Working Paper* 2010:10

espacio europeo los Tres Grandes: Reino Unido, Francia y Alemania²⁸⁴. Estas circunstancias conforman las actitudes de cooperación/competición entre los actores del espacio europeo y, por consiguiente, el funcionamiento de sus instituciones, resultando en la superposición de dinámicas institucionalistas y geopolíticas.

Para análisis del periodo se toman los fundamentos establecidos por Mouritzen²⁸⁵ como base de su metodología para el análisis de este tipo de situaciones. Un primer aspecto de naturaleza sincrónica, dado que todos los Estados europeos se enfrentan, a la vez, a los mismos retos, con lo que permite identificar referencias valiosas para efectuar el análisis. El segundo criterio es que las situaciones analizadas presentan problemas que afectan sustancial y diferentemente a los intereses de los Estados, lo que les proporciona los elementos de juicio necesarios para la adopción de decisiones unilaterales o lo que es lo mismo, fuera de los marcos multilaterales establecidos. La tercera es que esas situaciones son impactantes, quiere decir que por sus efectos permiten la visualización de la convulsión, y por lo tanto de la existencia del problema, tanto en el ámbito internacional como en el interno.

Las condiciones que permitieron el ejercicio de la “hegemonía benevolente” de los Estados Unidos tras la finalización de la Guerra Fría, cambiaron bruscamente tras los ataques de la organización jihadista AlQeda a territorio americano en septiembre de 2001. El cambio de actitud estratégica de Estados Unidos tuvo repercusiones inmediatas en Europa ya que la, aparentemente “pacífica”, superposición de instituciones y Estados en el espacio geográfico se vio alterada por los cambios en el contexto internacional global que provocaron dichos acontecimientos que, a corto plazo, se iban a convertir en cambios en el sistema internacional.

Los ataques a Washington y Nueva York se produjeron antes de que tuviesen lugar, tanto la segunda parte del “enlargment” de la OTAN como la expansión de la UE a la Europa Central y del Este. Una de las consecuencias del cambio de situación tras los ataques, es que los criterios que iban a conformar el papel de la nueva OTAN,

²⁸⁴ **SIMÓN, L.** “*Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO conundrum in perspective*”. Palgrave Macmillan. 2013. Pag 199.

²⁸⁵ Ibid. Página anterior.

contenidos en el Concepto Estratégico de 1999, quedaron, en gran parte, obsoletos a los dos años de su promulgación.

En Noviembre de 1999, la cumbre de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), en Estambul, aprobó la *Carta para la Seguridad de Europa*. Se pretendía de esta manera resolver un debate que progresaba desde 1995 sobre las reticencias rusas sobre el “enlargement” al Este de la OTAN y desarrollar un modelo integral y común de seguridad para Europa en el siglo XXI. Después de debate estériles se llegó a un acuerdo en Diciembre de 1997 para la redacción del documento. El éxito del empeño no puede considerarse revolucionario, pero estableció procedimientos de cooperación entre la OTAN y la OSCE.

Actos como la Cumbre de Estambul no consiguieron aplacar el cada vez más airado desacuerdo de una Rusia, en pleno proceso de reafirmación, hacia la expansión de la OTAN con la inclusión de repúblicas exsoviéticas y, en menor medida, del crecimiento de la UE, era la antesala de la consideración de ambos hechos como una actitud hostil, ya que alteraba la esencia de la cosmovisión rusa.

Durante la década de los 90, la debilidad de Rusia impidió a Moscú ejercer la necesaria influencia tanto en el ámbito global como en el regional, sobre todo en la zona que había sido de dominación soviética en Europa del Este. Este hecho coadyuvó a instalar en Occidente la percepción de que Rusia no representaría un freno a la libertad de acción occidental en la implantación del orden liberal, reafirmando la creencia de que el simple desarrollo de los acontecimientos se encargarían de llevar a Rusia por el camino de una estrecha, e inevitable, cooperación con Occidente lo que, a su vez, propiciaría la asimilación de los valores occidentales. Esta visión se fundamentaba en elementos idealistas y de soberbia epistemológica, sobre la creencia de que la superioridad occidental era irrefutable. Como excepción a esta visión hay que señalar a Alemania, que vio las objeciones de Moscú como muestra de un descontento más profundo y peligroso con el orden político que había surgido en la Posguerra Fría. Berlín, siendo partícipe de ese “orden”, temía que se crease en Moscú un ambiente de inseguridad y que se reaccionase en consecuencia.²⁸⁶

²⁸⁶ CHIVVIS, C. S. y RID, T. “The Roots of Germany’s Russia Policy”. *Survival* | vol. 51 no. 2 | Abril –Mayo 2009 | pp. 105–122

La recuperación política y económica de Rusia coincidió con el comienzo del Siglo XXI, circunstancia que iba a constituir el fundamento para la adopción de una actitud estratégica de modos y finalidades de gran potencia. Desde entonces, en Occidente, se viene definiendo a Rusia como una potencia revisionista que busca restablecer su influencia en el espacio geográfico del imperio soviético en el Este de Europa mediante el reconocimiento de una esfera de influencia propia, lo que implica la reformulación del status geopolítico en el espacio europeo establecido en la Posguerra Fría. La acusación de revisionismo a Rusia debe ser interpretada en la versión “*ficcional*” del vocablo, como la voluntad de descalificar un mito, en este caso el “orden internacional de la Posguerra Fría” establecido por la política occidental, y apoyado en la consiguiente narrativa, que la nueva Rusia no estaba dispuesta a acatar como el status permanente al que no tenía otra opción que admitir.

En el verano de 2008, la proactividad de la nueva postura estratégica rusa se iba a poner de manifiesto en la guerra de Georgia, conflicto que según Asmus²⁸⁷, supuso el colapso del sistema europeo de seguridad establecido en la Posguerra Fría. Después de Georgia, el contexto de seguridad en Europa, en palabras de Ivan Kastrev, “*es una mezcla de instituciones de la Guerra Fría (con maquillaje) y normas liberales (no compartidas por todos) que resultaron ineficaces en el momento que fueron necesarias*”²⁸⁸.

A la vez, el “proceso” de integración europea también iba dando muestras de fatiga. Gryegel²⁸⁹ plantea que las crisis (social, económica y financiera) de Europa sólo son síntomas, dado que el problema de fondo de la UE es de naturaleza política, pues es consecuencia de la concepción del diseño del proyecto europeo de Maastricht. Kupchan expone que el proyecto de la integración experimenta la crisis más grave desde su existencia. El debate sobre como restaurar la estabilidad financiera de la eurozona ha

²⁸⁷ ASMUS, R. D. “A little war that shook the world”. Palgrave Macmillan. New York 2010. Pags 216 y 217.

²⁸⁸ KRASTEV, I. “The shape of Europe”. *OpenDemocracy*. 29 Abril 2010.

²⁸⁹ GRYGIEL, J. J. “The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States”. *Published for the Foreign Policy Research Institute*. 2012.

puesto de manifiesto profundas diferencias dentro de la UE que ponen en cuestión los fundamentos de la unión política.²⁹⁰

Las soluciones preconizadas por los líderes de los países europeos tienen carácter paliativo de los síntomas, incluso algunas de ellas tienen el efecto de agravar las causas estructurales. Los problemas económicos manifestados durante la crisis de 2008, la configuración de Alemania como la indiscutible potencia europea, sobre fundamentos geoeconómicos, junto con la postura del Reino Unido con respecto a la UE, conforman lo que Simms²⁹¹ denomina la “triple crisis”. El debate sobre la viabilidad del “proyecto europeo” quedaba abierto.

Durante el periodo de investigación la inestabilidad geopolítica se extendió por la totalidad del “vecindario europeo”, Europa y la viabilidad de su proyecto se encontraba con fronteras físicas. En el Este enfrentaba la renacida influencia rusa, en la otra orilla del Mediterráneo, el Sur, se instalaban las inestabilidades que se agravaron con las revueltas árabes, mientras en el Levante se materializa un foco de amenazas múltiples. En esta última zona se encuentra el vecino especial de Europa, un país que en el Siglo XXI se ha constituido en potencia regional: Turquía.

Los impulsores reales de las dinámicas geopolíticas que iban a conformar una nueva situación en los comienzos del siglo XXI, tanto en el espacio europeo como en el resto del mundo, aunque tenían sus antecedentes en las circunstancias de la última década del siglo XX, configuraban un contexto que iba a diferenciarse, profundamente, de la situación ideal configurada por la aparente puesta en práctica de los paradigmas teóricos hasta entonces admitidos, de naturaleza eminentemente occidental y apoyados en una potente narrativa.

²⁹⁰ KUPCHAN C. A. “A Centrifugal Europe”, *Survival* (Enero). 2012.

²⁹¹ SIMMS, B. “The European Triple Crisis of 2010”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 8, n° 2. 2010.

7.1 El cambio de carácter de la unipolaridad.

Desde la perspectiva neorrealista, al tratar el comportamiento de las potencias dominantes, Waltz establece que aquella potencia que no encuentra antagonista que la equilibre, sea cual sea la forma en que ejerza su poder, representa un peligro potencial para el resto del sistema. En el caso de los Estados Unidos, en la Posguerra Fría, se ha presentado un comportamiento con la conciencia de que actuó como la gran potencia en busca de la paz, la justicia y el bienestar del mundo. Esos términos son definidos desde la subjetividad del poderoso, algo que puede entrar, y entrará, en conflicto con los intereses y prioridades de otros Estados, modulando el comportamiento de estos. Según este razonamiento la hegemonía tiende a provocar una actividad equilibradora por parte de otros Estados. Se muestran las dos versiones del neorrealismo: la defensiva y la ofensiva.

Al término de la Guerra Fría, los Estados Unidos utilizaron el “momento unipolar” de Krauthammer, para consolidar la *Pax Americana* y expandir su “ambición” geopolítica e ideológica.²⁹² Aunque la intención enunciada de los Estados Unidos fuese “benigna”, su conducta produciría resentimiento o temor en otros, con lo que se actuaría para contrarrestar su poder.²⁹³ Estas circunstancias, al producirse, revalidarían el enunciado teórico de que el equilibrio de poder se conforma como el estado natural del sistema internacional.

Sobre un relato impulsor de la acción política, casi exclusivamente basado en la premisa de finalización de la Historia, el impulso se trasladó desde las consideraciones geopolíticas a otras como la globalización del desarrollo económico, la lucha contra el cambio climático y la no proliferación de armas de destrucción masiva, con lo que los temas centrales de la política exterior se orientaron, primordialmente, a cuestiones medioambientales y comerciales. La situación conformada por la síntesis de los anunciados finales de la geopolítica y de la Historia, produjo la percepción de que los Estados Unidos estaban en una posición en la que era posible obtener más ventajas de la

²⁹² LAYNE, C. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”. *International Studies Quarterly*. 2012. 56, 203–213.

²⁹³ WALTZ, K. “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), Pag 28.

situación internacional asumiendo menos compromisos. Podían obtenerse verdaderos “dividendos de la paz” reduciendo gastos de defensa y de diplomacia, ya que era posible una menor implicación en conflictos, sin que el mundo detuviese su imparable trayectoria de estabilidad y progreso.

Esta percepción, consecuencia de la desaparición de un antagonista estratégico, con la disolución de la URSS, provocó en las élites políticas americanas el deseo de construir una visión “unipolar” de la forma de conseguir los intereses “básicos” de Washington a nivel global. Esos intereses en los últimos sesenta años están relacionados con la seguridad, prosperidad y libertad interior. Los intereses se materializan en tres objetivos: gestionar el contexto internacional para reducir amenazas a la Seguridad Nacional, promover un orden global de economía liberal y sostener y adaptar el orden institucional internacional para conseguir la cooperación necesaria entre Estados que crease una situación favorable para los Estados Unidos. Para ello se mantendrían compromisos de seguridad con aliados y socios en Europa, Oriente Medio y en Asia – Pacífico. Durante la Guerra Fría ese esquema sirvió para contener a la URSS, pero en la Posguerra Fría el énfasis se trasladó a crear seguridad para, de esta manera, proteger a los Estados Unidos e impedir que surgiesen rivales estratégicos competitivos (*peers competitor*).²⁹⁴

Esta opción estratégica conocida como *deep engagement* “implicación profunda”, ha servido de sustento del escenario geopolítico internacional desde el final de la Guerra Fría y ha fomentado la estabilidad regional europea gracias a la cual ha mejorado la seguridad de Estados Unidos y esa cooperación ha promovido un orden internacional más abierto y estable. Esta reafirmación de la identidad geopolítica de Estados Unidos, la *Pax Americana*, provocó la progresiva desconfianza de algunos países europeos, como Francia y Alemania.

Una de las diferencias de los dos partidos políticos norteamericanos, demócratas y republicanos, en política exterior se concreta en las distintas actitudes hacia las instituciones internacionales. Los demócratas, con sesgo institucionalista, muestran confianza en ellas, los republicanos, más aislacionistas, acusan a aquellos de subordinar

²⁹⁴ **BROOKS, S, IKENBERRY, J y WOHLFORTH, W.** “Don’t Come Home: America The Case against Retrenchment”, *International Security*, vol. 37, no. 3 (invierno). 2013. Pag 5-70

la soberanía americana a esas organizaciones. Los demócratas creen que tal supuesto no existe, al contrario, el gran poder de Washington le permitirá imponer su criterio en las instituciones internacionales, con lo que parecen adoptar la conformación de un institucionalismo ad-hoc. La acusación que se le efectúa a los republicanos es una falta de sensibilidad en la apreciación del valor de la legitimidad en el ámbito internacional.²⁹⁵ A partir de este rasgo y desde un punto de vista teórico de las RR.II. podía adscribirse la actitud demócrata al neoliberal institucionalismo y la republicana al neorrealismo estructural. Pero es difícil la adscripción pura a alguna de las dos escuelas, pues de lo que se trata es de la puesta en práctica del ejercicio de la hegemonía americana desde diferentes enfoques.

La llegada de la administración Bush a la Casa Blanca no suponía, necesariamente, la implantación de una política de “halcones”. Durante la campaña electoral del año 2000, los republicanos criticaron la proliferación de “intervenciones liberales” de los años 90, por parte de la administración Clinton, como sustitutivo de una Gran Estrategia con la consiguiente premura e improvisación en el empleo de la fuerza militar. Los republicanos preconizaban la adopción de una opción estratégica menos internacionalista, sin llegar a constituir el tradicional repliegue aislacionista norteamericano (*retrenchment*), donde la primacía absoluta de los intereses nacionales conformaría, explícitamente, el fundamento de la política internacional estadounidense.

Condolezza Rice²⁹⁶, delineaba la concepción del poder en un mundo nuevo. Su referencia al poder lo era tanto al ejercido por los Estados Unidos como por otros actores. Después de asegurar que en los Estados Unidos siempre han existido opiniones que se encuentran incómodas con conceptos tales como poder político, grandes potencias y equilibrio de poder, esta actitud, si se llevase al extremo tal rechazo, constituiría una apelación a la legitimación del ejercicio del poder enmarcado en la ley internacional y el apoyo de muchos Estados e instituciones. En ese caso el “interés nacional” se sustituiría por el “interés humanitario”. Admite que la opinión de que el

²⁹⁵ **POSEN, B. R.** “The Case for Restraint”. *American Interest*. Noviembre 2007.

²⁹⁶ **RICE, C.** “Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs* (enero-febrero). 2000.

ejercicio del poder por los Estados Unidos sólo es legítimo si se hace en nombre de alguien o algo, algo que practicó la Administración Clinton, constituye la materialización de la esencia del pensamiento wilsoniano. Según Rice no hay nada equivocado en hacer algo que beneficie a la humanidad pero eso, de alguna manera, es un efecto añadido de la prosecución del interés nacional americano, ya que promocionará la paz, la libertad y los mercados como efecto añadido. Estas afirmaciones son relevantes porque pueden tomarse como una refutación del multilateralismo, en la medida que determina que *“los acuerdos e instituciones multilaterales no deben ser fines en sí mismos”* lo que suponía toda una declaración del regreso a concepciones realistas por parte de Estados Unidos.

A este respecto, interesa especialmente la posición de Joseph S. Nye que, por una parte, cree indispensable partir del concepto de interés general para construir una política exterior coherente pero, por la otra, cree necesario encontrar una vía media entre quienes anteponen este interés nacional a cualquier otro planteamiento y quienes apuestan por un “mundialismo”, más o menos vago. Con un sano realismo, Nye estima que *“los líderes democráticos que no logren reflejar sus intereses nacionales es muy poco probable que sean reelegidos...Pero los intereses mundiales pueden ser incorporados en un amplio concepto del interés nacional, que se base en una visión de largo alcance... Necesitamos –continúa un poco más adelante- una amplia definición de nuestro interés nacional que tenga en cuenta los intereses de otros y el papel de nuestros líderes es promover sobre todo ello la discusión popular”*.²⁹⁷

Esta visión reenfocaba los fundamentos de las relaciones trasatlánticas, tal como se habían venido manteniendo en la década de los años 90. El cambio consistía en hacer visible con más vigor el poder americano, los Estados Unidos ejercerían más autonomía frente a unos aliados europeos, acostumbrados, durante las administraciones Clinton, a que sus sensibilidades de política exterior fueran toleradas y apoyadas por Washington. Se asumía que un claro liderazgo americano debería ser la mejor referencia para los aliados. La renuencia de la administración Bush a implicarse en complicados trámites

²⁹⁷ NYE, J. S. *“The Paradox of American Power”*. Oxford Univ. Press 2002. Pag 138.

multilateralistas, es un rasgo de su política antes y después de los ataques de AlQeda en septiembre de 2001²⁹⁸.

A lo largo de la década de los 90 y apoyados en potentes narrativas, con el telón de fondo de la guerra del Golfo, primero, y de las intervenciones liberales de Bosnia y Kosovo, se forjaron aptitudes y visiones respecto a asuntos de política internacional, tanto en Europa como en los Estados Unidos, que afectaron los fundamentos de la Alianza Atlántica, “el vínculo trasatlántico”, que se había venido manteniendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Robert Kagan ofrece una versión de este cambio desde el punto de vista de la pervivencia de diferentes culturas estratégicas²⁹⁹ a ambos lados del Atlántico, aunque en detrimento de su tesis hay que apuntar que en Europa no existe una única cultura estratégica, sino la convivencia de varias, incluso contrapuestas, en el mismo espacio geográfico; aunque hay que admitir que puede validarse la tesis de Kagan, si se identifica Europa con la UE.

En esos años, la gran esperanza de la UE era que el “poder duro” de los Estados Unidos, ejercido de forma “benevolente”, sirviese de soporte del *soft power* europeo para integrar las potencias del continente en el “proyecto de Maastricht” en el que el imperio de la ley, interdependencia y soberanía compartida, irían ocupando el lugar hasta entonces reservado para los conflictos militares, la teoría del equilibrio de poder y de esferas de influencia³⁰⁰.

El factor más influyente en lo que ha venido a conocerse como la separación transatlántica, el “*trasatlantic divide*”, era, paradójicamente, el indiscutible ascenso del poder americano en todos sus aspectos, y el incremento de su diferencial relativo con Europa, considerada como un todo. En el cambio de siglo, los Estados Unidos se habían configurado como el mayor poder que el mundo había conocido, con la consiguiente capacidad de actuación autónoma para influir en los acontecimientos que se desarrollasen en cualquier parte del globo. Esta ventaja respecto a Europa contribuyó a

²⁹⁸ GORDON, P y SHAPIRO, J. “*Allies At War*”. MacGraw Hill. 2004. Pag 52.

²⁹⁹ KAGAN, R. “*On Paradise and power*”. Alfred A. Kanopf Publishers. 2003.

³⁰⁰ KRASSTEV, I. LEONARD, M. BECHEV, D. y KOBZOVA, J. “The Spectre of a Multipolar Europe”, *ECFR* (Octubre). 2012.

configurar, tomado en sentido amplio, una diferente cultura respecto al empleo del potencial militar en las relaciones internacionales.

El percibido desinterés de la mayoría de los países europeos en el desarrollo de su potencial militar es, en gran parte, consecuencia de los “protectorados” establecidos sobre Europa durante la Guerra Fría, por un lado los Estados Unidos, mediante la OTAN, y por otro la URSS, con el Pacto de Varsovia. En el periodo de Posguerra Fría, en ausencia de una amenaza existencial, con Alemania confortablemente instalada en las limitaciones de su Constitución y de su potencial económico, en la Europa Occidental, sólo las culturas estratégicas del Reino Unido y Francia, mantuvieron la actitud proactiva en los asuntos relacionados con la defensa, lo que les permitió seguir influyendo en los asuntos mundiales, mediante la capacidad de proyección de capacidades militares³⁰¹.

Tras ello, subyacía el hecho de que la configuración de muchas de las Fuerzas Armadas de los países europeos, dejaron de ser militarmente útiles en el nuevo ambiente operativo, ya que estaban diseñadas, en el caso occidental, para oponerse y en los antiguos miembros del Pacto de Varsovia para apoyar, a la potencia militar de la URSS durante la Guerra Fría. A esta situación contribuyeron los sucesivos Conceptos Estratégicos OTAN que se basaban en disquisiciones muy generales e imprecisas sobre riesgos y amenazas, aunque promovían el establecimiento de una capacidad expedicionarias y, por lo tanto, la aplicación de las capacidades militares “fuera de área”, sin lograr compromisos serios de la mayoría de los aliados.

La deferencia hacia la dirección americana de la seguridad mundial tras la Guerra Fría, provocó un sustrato confortable para los europeos desde donde poder construir su proclamado “proyecto” como un espacio de paz y prosperidad, renunciando a las opciones “duras” del poder. Quizás la expresión de Robert Cooper, unos de los teóricos del Estados posmoderno, puede resumir la opinión de determinadas élites europeas: *“Europa puede haber elegido abandonar la política de las potencias (power politics) ya que su capacidad militar es débil: pero también es cierto que es débil militarmente*

³⁰¹ **KRAMER, S. P.** “The Return of History in Europe”. *Center for Strategic and International Studies The Washington Quarterly*. 2012.

porque ha preferido abandonar la política de las potencias”³⁰². La realidad es que abandonaba la política de las potencia porque se disfrutaba de las ventajas que creaba el poder de la potencia hegemónica.

Al comienzo del siglo XXI, la narrativa dominante era la que se sustentaba en aseveraciones de clara raíz social-constructivista, como la de Cooper³⁰³, comparando las diferencias entre el espacio europeo durante la Guerra Fría y la última década del siglo anterior o Posguerra Fría. Los logros se resumirían en que en la nueva situación, la geopolítica, la competición entre Estados, quedaría abolida dentro de la “zona de paz” europea, la histórica rivalidad germano-francesa habría quedado arrumbada para siempre en la Historia y la sola perspectiva de la pertenencia a la UE sería lo suficientemente atractiva para superar diferencias étnicas, culturales, sociales y políticas que impidiesen su expansión. La forma de adquirir esa situación ideal era mediante el ejercicio continuado y exclusivo de un tipo de “poder” persuasivo (*soft power*), apoyado en un potente *acquis* normativo.

El constructo europeo posmoderno se enfrentaba a una concepción americana del orden mundial de base neoliberal, con rasgos conservadores que se iba a conocer como neoconservadurismo. El neoconservadurismo defiende el individualismo, el mercado libre y, como característica propia, promociona proactivamente la extensión de la democracia, junto con los intereses internacionales de los Estados Unidos - o de cada Estados en concreto - incluso por la vía militar. Por el contrario la nueva Europa basada, en principio, no en una visión liberal sino preponderantemente socialdemócrata del mundo empezaba, a principios del siglo XXI, a sufrir los efectos de la regulación de los mercados y de desequilibrios económicos³⁰⁴.

Al doblar el siglo, Gordon y Saphiro³⁰⁵ identifican las motivaciones de la falta de apoyo europeo a la estrategia global de los Estados Unidos en el hecho de que la proclamada

³⁰² **COOPER, R.** “*The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*” London: Atlantic Books, 2003. Pg159. Traducción propia.

³⁰³ **COOPER R.** “*The post-modern state and the world order*”. Demos. 2012.

³⁰⁴ **KLAUS, V.** “*Europe, the shattering of illusions*” Bloombury. London. 2011. Pag 94

³⁰⁵ **GORDON, P y SHAPIRO, J.** “*Allies at War*”. MacGraw Hill. 2004. Pag 58.

“globalidad” europea se limitaba a su espacio geográfico, aunque su finalidad proclamada era convertir a Europa en un ejemplo a seguir, en primer lugar por su vecindario geográfico y, después, por el resto del mundo. La realidad era otra, ya que la indiscutible hegemonía americana durante los 90, la *Pax Americana* o la primacía de Occidente, junto con la ausencia de percepción de amenaza directa a los intereses vitales de los Estados Unidos, creó un ambiente propicio al desarrollo de la idea del “proyecto europeo” en la que la UE se convertiría en un actor principal dentro de un contexto internacional estable. Los ataques a Estados Unidos, en septiembre de 2001, iban a cambiar la política exterior de Washington y, este cambio, generó las circunstancias para alterar la consideración de “Europa/UE” como actor internacional, a la vez que se hacían visibles las condiciones geopolíticas en el espacio europeo, que se había “disimulado” por la consiguiente narrativa. La evolución del contexto internacional no aportaba las condiciones para el encaje de la UE como “gran potencia” y su protagonismo se fue sustituyendo por la actuación autónoma de cada socio, en el caso de la UE, o aliado en la OTAN, “tutelada” por los Estados Unidos.

Las reacciones europeas a los ataques de Septiembre de 2001 pusieron en evidencia, con claridad, las profundas diferencias entre las percepciones estratégicas a ambos lados del Atlántico. La materialización de estas diferencias se concretó en el dilema de si se estaba ante una situación de guerra o no. La amenaza terrorista se concebía de diferente manera a ambos lados del Atlántico, pues en Europa existía una larga tradición de movimientos terroristas autóctonos y esa percepción se extrapoló al terrorismo de AlQeda. La amenaza representada por un actor internacional no estatal era diferente a las experiencias terroristas en Europa, dado que su carácter era global y la capacidad de infligir daño era mucho mayor, incluyendo el riesgo de empleo de armas de destrucción masiva (WMD). Los ataques de Septiembre de 2001 certificaron el final de la euforia desatada por la creencia extendida en los años 90, de que otro mundo era posible, a pesar de la multitud de indicios contrarios a esa ilusión.³⁰⁶ Los Estados Unidos declararon la Guerra Global contra el Terrorismo (GWOT) que, aunque con una denominación evanescente, se iba convertir en un acontecimiento que marcaría el comienzo de época diferente a la Posguerra Fría, con ello, las “*wars of choice*” (intervenciones liberales) de Freedman, habían dejado paso al regreso de las “*wars of*

³⁰⁶ FOJÓN, E. “El análisis estratégico, la vuelta al pragmatismo”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* nº 15. 2009.

necessity”³⁰⁷, la actuación unilateral se abrió paso ante la, hasta ese momento, potente impronta del institucionalismo y su consecuencia multilateralista. Su máximo exponente, la ONU, iba a regresar a un rol pasivo, parecido al que desarrolló durante el periodo bipolar.

Los Estados Unidos consideraron el ataque a su territorio como un reto de dimensión global, para el que disponían de capacidades para hacerle frente. En Europa, por el contrario la GWOT se percibía como una “distracción” para la puesta en práctica del “proyecto europeo” o lo que es lo mismo, la consolidación de su unión política y económica. Desde esta perspectiva hay que refrendar el hecho de que la “construcción” de Europa era producto del ambiente aportado con la “*Pax Americana*”, pero con una limitada contribución desde Europa con capacidades materiales para configurar los diferentes tipos de poder para mantener ese ambiente. La GWOT también cambió la orientación de la estrategia americana y, con ello, la aplicación de los recursos de poder americanos, desde Europa donde se había gestionado la Posguerra Fría, hacia Oriente Medio y Asia Central y Pacífico.³⁰⁸

Los ataques de Septiembre de 2001, como se había venido percibiendo, también supusieron un revés al paradigma multilateralista. La administración Bush no recurrió a la ONU o a la OTAN para legitimar sus acciones de respuesta a los ataques. Aunque el Consejo Atlántico declaró que el ataque constituía uno de los supuestos amparados por el artículo V del Tratado de Washington, el Secretario de Defensa Rumsfeld, desde una postura que se puede considerar de puro neorrealismo, declaró que “*la misión define la coalición y no debemos suponer que la coalición debe definir la misión*”.³⁰⁹ Parte de los países europeos expresaron su desacuerdo con la actuación de la administración Bush, pues se alegaba que iba contra los fundamentos de la Alianza y del “proyecto europeo”, pero Washington mantuvo su política unilateralista en la aplicación de los instrumentos de poder, en todas sus modalidades.

³⁰⁷ **FREEDMAN, L. S.** “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Paper*, nº 318, International Institute for Strategic Studies, Londres. 1997.

³⁰⁸ **SIMÓN, L.** “*Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO conundrum in perspective*” Palgrave Macmillan. 2013. Pag 109.

³⁰⁹ **LOEB, V.** “Rumsfeld Says War Will Need Backing of ‘Revolving Coalitions” *Washington Post*, September 26, 2001, A7. Traducción propia.

Simón describe el fin de la “*hegemonía benevolente*” identificando el contraste entre la expansión de “Occidente” durante la Posguerra Fría, mediante el multilateralismo dirigido por los Estados Unidos, con esa misma expansión occidental tras los ataques del 11 de Septiembre de 2001, efectuada de una forma unilateral con algunos apoyos, principalmente mediante la actuación militar. En estas nuevas circunstancias, las diferencias dentro de Occidente, aletargadas durante más de una década, por el ambiente del “momento excepcional” de los años 90, se pusieron abiertamente al descubierto³¹⁰.

La acción de AlQeda contra Nueva York y Washington constituye el hito que constató la existencia de un nuevo contexto estratégico de ámbito global, el final de la *pausa estratégica*, algo que necesitaba la habilitación de un nuevo marco de análisis y actuación para el que no eran válidos los paradigmas que se habilitaron para gestionar el periodo de Posguerra Fría en la década anterior. El desarrollo de actores no-estatales armados aportó una dimensión desestabilizadora del Orden Mundial, pues actuaban fuera de las reglas hasta ese momento establecidas y perdían legitimidad. El proceso de globalización desafiaba a los paradigmas existentes, hasta ese momento, pues cambiaban las pautas de la relación tiempo-espacio existentes, con la consecuencia de que la violencia localizada en pequeños espacios, producía efectos estratégicos de ámbito global. Desde una visión retrospectiva, los ataques del 11 de Septiembre debieron de tomarse como un punto de inflexión en la noción de la seguridad colectiva hasta entonces en vigor, pero la solución se articuló en términos estatales.

No obstante, la persistencia de una mentalidad de Guerra Fría, consecuencia y efecto de la pereza del “momento excepcional”, impulsó la resistencia conceptual a admitir la actuación de los actores no-estatales en el ámbito estratégico, motivo que había impedido dimensionar la entidad de amenaza que podían llegar a representar, aunque el Consejo Atlántico al poner en práctica las provisiones del Artículo V del Tratado de Washington en 2001, tuvo que admitir que esos actores eran capaces de llevar a cabo “ataques armados” en el área OTAN. Se constataba de esa forma que el entorno estratégico era de ámbito global y que las acciones terroristas eran un modo de acción bélico; los ataques en forma de acciones terroristas, constituían acciones de combate

³¹⁰ **SIMÓN, L.** “*Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO conundrum in perspective*”. Palgrave Macmillan. 2013. Pag 109.

mediante el empleo de medios no convencionales que alcanzaban objetivos tácticos para producir inmediatos efectos en el ámbito estratégico.

La puesta en práctica de las provisiones del Artículo 5 del Tratado de Washington, a la postre, resultó ser meramente testimonial porque, como se ha indicado anteriormente, mientras EEUU consideró los ataques como *casus belli* y adaptó su estrategia para implicarse en una “guerra global contra el terrorismo”, muchos gobiernos de los aliados europeos no compartían esa lógica, a pesar de haber respaldado la aplicación del artículo 5 del Tratado de Washington. A su vez, Estados Unidos, teniendo en cuenta la limitada capacidad de actuación militar de los aliados europeos, que se había puesto de manifiesto recientemente en las operaciones aéreas de la Guerra de Kosovo, adoptó una postura altiva y menospreció, inicialmente, el posible apoyo aliado. Todo ello indujo a la administración Bush a afirmarse en una modalidad de liderazgo basado en el ejercicio positivo de su enorme poder. La autonomía que de él se derivaba, llevó a Washington, en la circunstancia en que sus intereses vitales se vieron afectados, a prescindir de sus aliados en el proceso de toma de decisiones. El rápido éxito de la operación militar “*Enduring Freedom*”, con participación de fuerzas británicas, que puso fin al gobierno de los talibán en Afganistán, validó inicialmente esa política. Sólo cuando los talibán fueron derrotados, se permitió el acceso de fuerzas de combate de los aliados. Los analistas adjudican la no invitación a los aliados a participar en las operaciones iniciales porque se estimaba que carecían de capacidades de alta tecnología para desarrollar una campaña rápida. El problema era la obsolescencia, manifestada en la falta de interoperabilidad, entre los diferentes sistemas de mando, control y armas de los aliados.³¹¹

Se admitía que en un sistema globalizado e interdependiente, la inestabilidad en una región afecta a las otras. Con ello se propiciaba la expansión progresiva de los intereses occidentales. Si las amenazas mutan, así debía responder la OTAN. Con Afganistán la Alianza mutó, oficial y prácticamente, desde una postura militar de defensa territorial a otra extrovertida para proporcionar estabilidad “fuera de área”. Esta circunstancia abrió

³¹¹ EK, C. “*NATO’s Prague Capabilities Commitment*”. CSR Report for Congress. 24 Enero 2007. <http://fas.org/sgp/crs/row/RS21659.pdf>. Consultado 24 Octubre 2013.

un nuevo debate en la Alianza³¹². La guerra de Afganistán, aparentemente, admitía la inexistencia de límites geográficos a la actuación de la OTAN. La invocación, el 12 de septiembre de 2001 del Artículo 5, tras los ataques de Al Qaeda a Estados Unidos, dejaba sin efecto la restricción espacial que constituía la zona “Euroatlántica”, adoptada en el Concepto Estratégico de 1999 para posibilitar las operaciones “*out of area*”. Los Estados Unidos declinaron considerar las operaciones en Afganistán como amparadas por el Artículo 5 y las consideraron como de estabilización. Como resultado del 11 de Septiembre, la OTAN sólo mantuvo una operación que puede considerarse de “defensa colectiva”, la “*Active Endeavor*” de patrulla marítima en el Mediterráneo.

Para revitalizar las capacidades militares de la Alianza, se aprobó en la Cumbre del Consejo Atlántico en Praga, noviembre de 2002, la Transformación de la OTAN, que, entre otras decisiones incluía el denominado “Compromiso de Capacidades”, mediante el que la Alianza reconoció su inadecuación militar para las tareas que tenía encomendadas, e instó a los aliados a tomar medidas, tanto presupuestarias como organizativas, para paliar el problema. La precaria situación económica de los aliados de reciente ingreso, junto con la falta de apoyo de las opiniones públicas del resto de aliados a cualquier aumento de los gastos de defensa y, sobre todo, la inadecuación de la cultura estratégica de muchos de los países aliados a los retos derivados de la situación internacional, bloqueó cualquier posibilidad real de construir las capacidades queridas.

La nueva organización de la estructura militar de la OTAN, rompió con el esquema que había mantenido durante la Guerra Fría, de un Mando Supremo para cada uno de los teatros de operaciones que defendían el “área OTAN”, el terrestre en Europa y el marítimo en el Atlántico, este último materializando el “vínculo trasatlántico” y, en su lugar se constituyó un único Mando Supremo para Operaciones, responsable de la conducción estratégica de todas las operaciones militares en cualquier espacio geográfico. Para ello se concibió la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NATO Response Force, NRF) para actuar allí donde los retos a la seguridad lo requirieran y se creó el Mando Supremo de Transformación (SACT) encargado del planeamiento de fuerzas, diseño de nuevas capacidades y la correspondiente doctrina. El Comandante Supremo

³¹² **KELER, P.** “Germany in NATO: The Statu Quo Ally”. *Survival*. 18 Mayo 2012.

Aliado en Europa cambió su denominación por la de Allied Supreme Commander for Operations (ACO), aunque manteniendo las tradicionales siglas de SACEUR (*Supreme Allied Commander in Europe*), que se remontan a las del cargo del General Eisenhower durante la Segunda Guerra Mundial. Con el diseño de la NRF, la Alianza asumía oficialmente una “postura” militar expedicionaria, lo contrario de la “*defensiva*”, con el consiguiente despliegue territorial, adoptada durante la Guerra Fría.³¹³ La decisión implicaba que no se contemplaba, en un futuro previsible, una amenaza militar directa al “área OTAN”.

La nueva “postura” militar de la OTAN se adaptaba a la orientación estratégica estadounidense, y partía del supuesto implícito de que las amenazas al “Área OTAN” eran escasas, por lo que no se requería su defensa territorial. Muestra de ello es que en el Este de Europa, de acuerdo con Rusia, no se articuló el despliegue de la estructura de mandos militares OTAN en el territorio de los nuevos aliados y la práctica totalidad de los aliados europeos seguían sin acomodar sus capacidades militares al nuevo contexto. Esa orientación no tenía su contrapartida en el ámbito europeo con la PCSD que, debido a las diferentes visiones de Alemania, Reino Unido y Francia, continuaba en vía muerta, junto al desinterés mostrado por los Estados Unidos.

7.2 La profundización de la crisis en Occidente, provocada por la Guerra de Irak.

Las acciones “unilaterales” estadounidenses, materializadas en las invasiones de Afganistán e Irak, constituyeron un desafío al fundamento de la ideología que mantenía el “proyecto europeo”, provocando, desde esta perspectiva, una contradicción esencial: la visualización de la fractura entre las sensibilidades geopolíticas europeas, cuando el “proyecto” se fundamentaba en la degradación de las soberanías estatales con la consiguiente desaparición de las relaciones de poder en el espacio europeo. La visualización de esa fractura puede articularse mediante la asignación de carácter extrovertido o introvertido a los Estados europeos, la versión de la “Nueva Europa” y de

³¹³ Conviene dejar patente que la “postura” se refiere a la naturaleza de la fuerza y no a la naturaleza de la estrategia, por lo que una “postura” expedicionaria puede emplearse con una estrategia de contención de naturaleza defensiva

la “Vieja Europa” si se adopta la denominación del Secretario de Defensa Rumsfeld ³¹⁴, y dado que es una terminología que no forma parte de la narrativa oficial europea, es necesaria su conceptualización en el contexto de la investigación.

Las características de la “Europa extrovertida” irían, a grandes rasgos, en la dirección de contemplar a Rusia como una amenaza política e incluso militar, lo que le asignaría a la opción la cualidad política de “halcón”. Sostiene un marco ideológico de análisis que critica la “reafirmación” del Estado ruso mediante la adopción de la estrategia neoeurosianista³¹⁵, a la vez que preconiza activamente la extensión de la democracia liberal en el antiguo espacio soviético. Otro paradigma “extrovertido” sería el “atlantismo”, lo que implica que el compromiso político y militar con Estados Unidos es esencial para contrarrestar a una Rusia “reafirmada” y a otras amenazas globales lo que, de hecho, supone la admisión de que la UE es demasiado débil para servir de contrapeso a una nueva Rusia. El atlantismo, a su vez, no encajaría en cualquier pretensión de ahondar en la integración europea y menos en una “Política Europea de Seguridad y Defensa” (ESDP) independiente, algo que se interpretaría como un peligroso antagonismo a la relación trasatlántica. La ampliación de la UE y de la OTAN, se contemplan como instrumentos para la estabilización y democratización tanto del espacio europeo como de su vecindario oriental. En particular, ambas ampliaciones se conciben como un medio para contener a Rusia y prevenir que domine a sus vecinos.

Por el contrario, el paradigma de la “Europa introvertida”, busca ahondar en integración y articular una ESDP independiente. No constituye una sorpresa que el núcleo de esta Europa esté constituido por los considerados padres fundadores de “Europa” en los 1950s: Alemania y Francia. La ampliación no es vista, necesariamente, como algo bueno porque, por hipertextensión, puede poner en peligro la eficacia de las instituciones. Además, se percibe que la ampliación de la OTAN puede tener un carácter provocativo a Rusia, no así la expansión de la UE. En líneas generales, la actitud de la “Europa introvertida” se considera como una opción de apaciguamiento en

³¹⁴ Secretario de Defensa Rumsfeld. Briefs at the Foreign Press Center. 22 Enero 2003. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>. Consultado 29 Marzo 2014.

³¹⁵ SMITH G. “The masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism”, *Transactions*, Institute of British Geographers. 1999

relación con la conducta revisionista rusa. Con este pragmático enfoque, los “introvertidos” tienden a abstenerse de criticar, o hacerlo con tibieza, los acontecimientos internos rusos; en general, puede decirse que propugnan un aparente bajo perfil en la promoción de la democracia en el espacio ex - soviético.

El consenso entre los aliados europeos sobre la respuesta a los ataques de septiembre de 2001 se mostró quebradizo y dio paso a un profundo desacuerdo sobre la invasión de Irak, si se efectuase sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de la ONU. Las divergencias entre los Estados europeos respecto a la decisión de la administración Bush de atacar a Irak, provocó la amenaza francesa de emplear su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, postura que recibió el apoyo alemán y ruso. El desacuerdo se traslada al Consejo Atlántico y la OTAN no se considera como posible partícipe en la invasión de Irak.

No obstante, el apoyo mediante el aporte de tropas por parte de 13 socios europeos a la Guerra de Irak, marca un hito en el devenir del “proyecto europeo” en la medida que los miembros recién integrados se distancian de las potencias europeas continentales dominantes, Francia y Alemania, optando por apoyar a Estados Unidos en contra el deseo franco-alemán. La desavenencias se hicieron con amplia publicidad mediante un artículo sindicado en la prensa europea: la Carta de los Ocho (Dinamarca, Portugal, Reino Unido, Italia, Polonia, Hungría, República Checa y España) del 30 de enero en 2003, al que siguió la denominada “carta de Vilnius”³¹⁶ en la que diez Estados de Europa Central, y candidatos al ingreso en la OTAN, apoyaban explícitamente a los Estados Unidos en contra de la actitud adoptada por los grandes líderes europeos.³¹⁷ El apoyo explícito a Estados Unidos, a pesar de las amenazas directas sobre su candidatura de

³¹⁶ Albania, Bulgaria, Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Macedonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia, de mutuo acuerdo, firmaron la “Declaración del Grupo de Países de Vilnius a la presentación por el Secretario de Estados de los Estados Unidos al Consejo de Seguridad de la ONU respecto a Irak”. Nueva York, 5 Febrero 2003.

³¹⁷ En el artículo, “*United we stand*”, publicado el 30 de enero en el *Wall Street Journal*, ocho líderes de países europeos (Reino Unido, España, Italia, Dinamarca, República Checa, Hungría, Portugal y Polonia) apoyaban la decisión de Washington, reafirmando que la “libertad de Europa residía en el vínculo trasatlántico” lo que acentuó la división entre la nueva y la vieja Europa.

ingreso en la UE que enunció Francia ³¹⁸ reflejaron la asertividad y divergencia de los intereses nacionales de los nuevos miembros a la hora de optar entre la “nueva y la vieja Europa” ³¹⁹ algo que explicitaba las diferentes percepciones nacionales sobre donde se residenciaba verdadero poder que respaldaría sus intereses: los Estados Unidos.

La actitud de Rusia y Francia, era coherente con lo que, desde diferentes perspectivas, había constituido un rasgo de la cultura estratégica francesa y soviética desde el final de la Segunda Guerra Mundial: la actuación como contrapeso a la influencia americana en Europa. La postura alemana tampoco significaba una alteración sustancial de la trayectoria que había mantenido en la Posguerra Fría; podía inferirse su actuación como un contrapeso al “nuevo” unilateralismo americano que amenazaba la consolidación de la naciente PESC, considerada pieza clave de la unión política europea, y una salvaguardia contra una alteración de la situación internacional que pudiese afectar a su potencialidad geoeconómica. Al percibir la posible formación de un bloque “continental”, este eje tripartito fue contrarrestado por el Reino Unido y otros países europeos, formando otro bloque “atlántico”.

Lo que a finales de 2002 se volvió a poner de manifiesto, como antes en la Guerra de los Balcanes, fue la inconsistencia de uno de los fundamentos de Maastricht: la PESC. Aún en el caso de admitir que la política común estaba aún dando sus primeros pasos después de una década, para que tuviese credibilidad habría sido necesario un consenso básico, entre otros elementos, sobre asuntos como la paz y la guerra, la legitimación del empleo de la fuerza militar, el futuro de la ONU, la estabilidad en Oriente Medio, la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD) y un largo etc. Pero, sobre todo, el tema esencial sería la reconfiguración de las relaciones trasatlánticas, cuya esencia era si se iba a seguir admitiendo el liderazgo americano o, por el contrario, se preconizaría una política esencialmente autónoma, aun al precio de oponerse a Estados

³¹⁸ Hay que recordar las palabras del Presidente francés Chirac a los países candidatos en la cumbre sobre Irak en la que se decía que “... esta no es una actitud responsable ... ellos no han sido bien educados. ... Más allá del hecho de ser infantil, esta actitud es también peligrosa. No debe olvidarse que muchos de los quince socios ratificarán la ampliación por referéndum ... y no habrá ampliación si un socio lo bloquea. Esos países no han sido bien educados e ignoran los peligros de su alineación con la posición americana”. Jacques Chirac’s statement on candidates at special EU summit on Iraq crisis, 2003 http://www.seetv-exchanges.com/transcripts/2003/2003-02-21_print.htm

³¹⁹ COŞKUN, Bezen Balamir. “Does “strategic culture” matter? Old Europe, new Europe and the transatlantic security”. *Perceptions* • Verano-Otoño 2007.

Unidos, y esta carencia, o incapacidad, se puso de manifiesto, en toda su amplitud en el conflicto de Irak.³²⁰

Los desacuerdos estratégicos de los países europeos se hicieron también evidentes en la OTAN cuando Francia, Alemania y Bélgica bloquearon el apoyo militar a Turquía para en el caso de guerra con Irak, alegando que dicho apoyo aumentaría la probabilidad de conflicto³²¹. Una vez más, el interés nacional neutralizaba la finalidad institucional, en este caso en la OTAN, pero en el caso de una Alianza, afectaba a su fundamento: la cohesión. Nada se decidió en el Consejo Atlántico y aunque los aliados de la OTAN seguían siéndolo nominalmente, su cohesión iba disminuyendo progresivamente. A la vez, el desarrollo de un importante e inédita colaboración entre Alemania, Francia y Rusia, que ni americanos ni británicos habían sido capaces de prever, estaba conformando el mayor reto a las relaciones trasatlánticas desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

En el caso británico, la Guerra de Irak puso de manifiesto, una vez más, la tradicional “relación especial” con los Estados Unidos en política exterior, que favorece un papel importante y peculiar de Londres, tanto en el continente europeo como en el resto del mundo. La cultura estratégica británica, fruto de su tradición imperial, promueve una conducta extrovertida, lo que le convirtió en el principal aliado estadounidense durante el conflicto de Irak. La disposición de potencial diplomático y militar, le permitían actuar como un actor internacional, lo que convertía al Reino Unido en uno de los factores idóneos para contribuir a una PESC eficaz, pero dada la tradicional concepción británica de soberanía e independencia en temas de política exterior y de defensa, su cooperación en la PESC no anularía su autonomía, con lo que se reafirmaría el carácter contradictorio de la concepción de la PESC. En este sentido son significativas las declaraciones del Secretario del Foreign Office, Jack Straw: *“La crisis iraquí ha demostrado que la política exterior de los estados viene determinada por el interés nacional. Será siempre el caso en una Unión tanto de 15 como de 25 Estados soberanos. Para el Reino Unido, y otros estados miembros, siempre habrá temas donde*

³²⁰ CROWE, B. “A Common European Foreign Policy after Iraq?” *International Affairs* 79:3 2003 pp533-546.

³²¹ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. *“Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq”*, Nueva York, First Vintage Book Edition, Random House. 2006

nuestro gran interés no sea compartido por una gran cantidad de los socios de la UE. Por lo tanto, necesitamos ser capaces de actuar por propia iniciativa – como la actuación del Reino Unido en Sierra Leona y de Francia en Costa de Marfil. Podemos buscar apoyo y ayuda de otros socios de la UE, pero no existe una masa suficiente intereses compartidos.”³²².

Al tiempo de la crisis, Francia tenía importantes relaciones con Irak, ya que junto con Rusia eran los mayores acreedores de Bagdad, pero la política francesa también estaba determinada por su tradicional desconfianza hacia la hegemonía americana. París tradicionalmente invoca una “Europa fuerte” para justificar y efectuar su propia política. Hasta comienzos de 2003 la oposición a Estados Unidos no se planteó en términos drásticos, a partir de ese momento, quedo establecida una estrategia antiguerra apoyada en un potente americanismo que recordaba al radicalismo “gaullista”, con el consiguiente apoyo en la opinión pública. Chirac se autoproclamó campeón del multilateralismo como fundamento de la paz, así se expresaba ante los embajadores franceses en Agosto de 2003: *“La promoción de la democracia en el mundo, la resistencia a la tentación de unilateralismo y la construcción de unas relaciones armoniosas y equilibradas entre los principales grupos regionales no es un sueño ni una quimera. Es un proyecto político coherente, ajustado a los retos del mundo de hoy. Nuestro enfoque a la crisis de Irak surge de esta convicción.*”³²³

El protagonismo personal, en un alarde de oportunismo, del Presidente Chirac quedó de manifiesto al aprovechar la ocasión para presentarse como el abanderado de la paz y, a la vez, reprochar a los países candidatos de Europa Central y del Este, su toma de postura en apoyo de Estados Unidos durante la crisis. La realidad demuestra que el historial francés de respeto a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, al igual que el del resto de la grandes potencias, siempre ha Estados en consonancia con sus intereses, en caso contrario han mostrado poca deferencia hacia la aplicación de los procedimientos de la ONU, la legalidad internacional o el respeto por la opinión pública. La crisis de Irak también permitió a Francia ejercer su tradicional actuación de contrapunto a Alemania; el alineamiento con Berlín en la crisis, le sirvió para impulsar

³²² **STRAW, J.** “Europe in the world” charla en *Center for European Policy Studies*, Bruselas. 19 Mayo 2003. Traducción propia.

³²³ Presidente Chirac *Discourse los XI ème Conference des Ambassadeurs* 9 Agosto 2003

asuntos bilaterales como la Política Agraria Común (PAC) de la UE y la ampliación al Este. La coincidencia del cuadragésimo aniversario del Tratado del Eliseo, aportó simbolismo al frente común París – Berlín. Con ese tratado, suscrito por el canciller Konrad Adenauer y el Presidente de Francia Charles de Gaulle, los dos países establecieron unas bases nuevas para las relaciones entre ambos países, tantas veces afectadas por guerras durante la historia. El Tratado constituyó con el tiempo el fundamento de una intensa cooperación bilateral en los campos de la política, la economía, la cultura y la sociedad.

Los prolegómenos de la crisis de Irak coincidieron con la campaña electoral, y consiguientes comicios, en Alemania, en que las encuestas pronosticaban la derrota de la coalición gobernante compuesta de socialdemócratas y verdes. En estas circunstancias, el Canciller Gerhard Schröder, se comprometió categóricamente a no participar en la guerra y a oponerse a Estados Unidos. Esta actitud “preventiva” se identificaba claramente con los intereses electorales socialdemócratas y parece ser una de las motivaciones más influyentes en la formación de la actitud de Berlín, dentro de la tradicional oscilación alemana entre el apoyo a Francia o a Estados Unidos que ha sido su constante tras la Segunda Guerra Mundial.

El destino quiso que a Alemania, como miembro no permanente, le correspondiera la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU en Febrero de 2003. Mientras guardaba el frente interno formalizando su rechazo a la guerra, Berlín apoyaba la intervención americana autorizando sobrevuelos de su territorio, protegiendo las bases americanas en suelo germano y reforzando a Turquía, con unidades militares, dentro del marco OTAN. Diversos autores, como Kundnani, ven el caso de Irak como la ruptura más importante de Alemania con su tradicional actitud multilateralista. La declaración de Schröder de que Alemania no apoyaría la guerra de Irak, fuese cual fuese la resolución del Consejo de Seguridad, era la mayor muestra de unilateralismo de la República de Berlín. Hasta ese momento, Alemania había sido uno de los paradigmas del multilateralismo internacional, aunque en este caso, Kundnani lo denomina “de desgaste”, ya que lo ha empleado para conseguir sus propios objetivos de política exterior, sobre todo de refuerzo de su soberanía y de preparación de la reunificación,

asegurando el autor que esta actividad ha sido tan exitosa que llegó a constituirse en un reflejo condicionado de la política exterior germana³²⁴.

Tanto durante los prolegómenos como en el inicio del conflicto de Irak, también se puso de manifiesto que la “diversidad” en Europa era prevalente sobre el discurso unitario de la UE, las prácticas unilateralistas no había desaparecido a pesar del omnipresente discurso multilateralista europeo. La guerra de Irak, eclipsó el ambiente impuesto por el “momento excepcional” de los años 90, lo que produjo su desvanecimiento. A pesar de la profusión de enfoques académicos, teorías y opiniones que afirmaban lo contrario, quedó demostrado que en Europa, seguían vigentes aspectos constitutivos de las teorías neorrealistas de las RR.II. Los acontecimientos de la Guerra de Irak de 2003 tuvieron gran incidencia en la reconsideración de algunos de los postulados vigentes, y otros en cuestión, en algunas de las teorías de las RR.II.

Quedó demostrado que el Estado seguía siendo el actor fundamental del orden internacional; que el interés nacional, no las prácticas institucionalistas, era el principal motor de la acción, incluso sin respeto por los considerados como más sólidos postulados de Alianza Atlántica; que con diferente liturgia seguía vigente la “política de las potencias” (*“power politics”*) y las coaliciones de conveniencia; también se revalidaba el carácter anárquico del ambiente internacional. En contra del discurso prevalente, las prácticas empleadas en los prolegómenos de la Guerra de Irak, encajan dentro del predicamento neorrealista, en su acepción más amplia.

La contienda diplomática se vio acompañada por masivas movilizaciones populares y un intenso protagonismo de los medios de comunicación, tanto en los países de la UE y de la OTAN, como aquellos otros que eran candidatos a ambas organizaciones. De esta forma se ponía de manifiesto una contradicción respecto a uno de los postulados de las teorías realistas respecto a la nítida separación entre la política doméstica y la exterior, en este caso se presentaron como interactivas. En Europa, en la guerra de Irak, fueron las élites en el poder, político, mediático y cultural, quienes decidieron la política a seguir. Algunas, como en Alemania y Francia, se aliaron con la opinión mayoritaria,

³²⁴ KUNDNANI, H. “Germany as a Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011.

otras se vieron condicionadas en su actuación, como en España e Italia. En algunas se tuvieron que habilitar narrativas “ad hoc” apelando a diversos motivos; a los humanitarios como el Reino Unido o recurrir a la invocación de la valiosa amistad con Estados Unidos como en el caso de Polonia. Todos los actores eran conscientes de que peligraba la integridad del “vínculo trasatlántico”, aunque las diferentes posturas tomadas no contribuían, precisamente, a rebajar la probabilidad de que no siguiese concretándose el peligro.

La Guerra de Irak también coincidió con los trabajos para la confección de una *Constitución Europea* o *Tratado Constitucional*, cuyo proyecto habría de ser aprobado el 18 de junio de 2003 y en cuya redacción final se reforzó la naturaleza intergubernamental de las materias de seguridad y defensa. En el mismo periodo, el deseo de reforzar una identidad de la UE como actor global, animaron la elaboración y aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, que la Presidencia griega de la UE encargó al Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, como un intento de revitalizar esa política y de establecer un marco de actuación común.

Alse Toje pone de manifiesto que la EES fue la reacción europea a las acciones de Estados Unidos, como resultado de su cambio de política tras los ataques a su territorio en 2001, desde la actitud de un “hegemón benigno” a la de un proactivo actor estratégico con acciones unilaterales. De esta forma, la EES no es tanto el resultado de demandas internas ni de la de un proyecto estratégico de la UE, como de la necesidad de implementar cuanto antes la PESC. Para ello, y según Toje, la EES trató de proporcionar un marco de referencia aceptable a todos (consenso), un marco con un mecanismo de actuación común y una referencia para intentar conciliar los puntos de vista entre los Estados Unidos y la UE.³²⁵

En estas circunstancias, la comparación entre la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy NSS*) de los Estados Unidos del año 2002³²⁶ y la ESS parece inevitable, porque son coetáneas. Los estudios sobre la evaluación de las amenazas son

³²⁵ Ibid.

³²⁶ <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>. Consultado 27 Julio 2013.

parecidos, pero divergen en los modos para hacerles frente, e incluso ciertos asuntos que fueron objeto de encendida polémica como el estadounidense de “*pre-emption*”, tomado en el sentido de acción (militar) anticipada, algo que los autores intentaron introducir, pero los sucesivos borradores, acabaron matizándolo como “prevención”. Otros aspectos fundamentales también diferencian el contenido de ambos documentos, como la opción americana por las coaliciones de oportunidad (*coalitions of the willing*) frente al *multilateralismo eficaz* europeo, o la “preferencia” del instrumento militar como medio principal de la estrategia de Washington, frente a la confusa “mezcla” de poder militar y civil de los europeos. Sin embargo, la gran diferencia esencial y práctica residía en que mientras la NSS se basa en una decisión soberana que, acertadamente o no, identifica problemas y establece tanto prioridades como soluciones para la actuación, la ESS constituye un documento de consenso que, aunque intenta asimilar en su contenido las realidades del ambiente internacional, está obligado a mantener la corrección política necesaria para satisfacer las diferentes “sensibilidades” de sus miembros, algo que es posible en la literalidad del documento pero que, en la práctica, el modo de actuación diseñado es, en gran parte, inoperante.

La explícita referencia en la ESS de la necesidad de crear una *cultura estratégica europea* constituye, también, un reflejo del voluntarismo que impregna el “proyecto europeo”, algo que se constata en que, a medida que se van identificando carencias, se trata de solventarlas mediante la apertura de un marco teórico. El significado político del concepto en el contexto del documento es difícil concretar pero, normalmente, por *cultura estratégica* se entiende el efecto de la relación entre ideas, valores y expectativas, basadas en la Historia, con el desarrollo de conductas concretas, tanto por parte de los Estados como por las alianzas³²⁷. En este sentido, la ESS preconizó la integración del *hard power* en la “cultura” de la UE como actor internacional, sin articular los procedimientos para ello, algo que, a día de hoy, está lejos tener visos de convertirse en realidad. El documento no afrontaba contradicciones esenciales como que los países del antiguo Pacto de Varsovia estuviesen en la OTAN y Austria, Irlanda, Suecia y Finlandia quedasen fuera. La cultura estratégica de esos países perdura, valga

³²⁷ TOJE, A, “The 2003. European Union Security Strategy: A Critical Appraisal”, *European Foreign Affairs Review* nº 10; *Introduction*, Oxford Journal on Good Governance (julio). 2008.

de ejemplo que en el *Green Paper on Defence* de Irlanda de 2013 se sigue expresando literalmente la neutralidad de Dublín.³²⁸

La idea de la emisión de la ESS planteó diversos problemas de índole teórica. En primer lugar cuál era el significado de estrategia en el marco de la UE. Sobre este aspecto, Barry Posen³²⁹ ofrece una clara definición de lo que implica una estrategia de Seguridad Nacional como la forma de establecer el modo de conseguir: “*la libertad (de actuación) ante riesgos a la soberanía, integridad territorial y posición en el contexto internacional*”. Estados Unidos dispone de una Gran Estrategia que satisface el concepto, por lo que si la UE deseara enunciar su propia Gran Estrategia, tendría que imponerla sobre cada uno de sus estados como guía de actuación, o lo que es lo mismo, los estados tendrían que renunciar a ser actores estratégicos en beneficio de la UE.

El mismo Posen, al tiempo de la emisión de la EES a la que, paradójicamente, se refiere como “Gran Estrategia”, prevenía de que era necesaria una evaluación práctica antes de poder valorar su impacto, por lo que debería esperarse al desarrollo de los acontecimientos. Califica de optimista la visión de los autores sobre la evolución de la posición de poder de la UE en el contexto internacional y detecta que aunque el “*lenguaje es (de actor) global*”, se infiere una atención muy acusada sobre la periferia del continente, pero no se concretan los medios, ni la forma de su empleo, para disuadir a adversarios potenciales. De forma elegante, el profesor Posen pone de manifiesto que la EES no contiene los elementos de una verdadera estrategia, porque no define un modo de actuación, ni todo aquello que tiene que ver con la determinación de fines, su relación con los medios disponibles, la enunciación del modo en que unos y otros deben relacionarse, así como el establecimiento de las prioridades de actuación.

Transcurrido un decenio desde la emisión de la ESS, la “evaluación práctica” a la que se refería Posen, no ha aportado resultados relevantes en el ámbito que pretendía regular. La EES no ha servido para prevenir ni para evitar la guerra de Georgia, ni los cortes de

³²⁸ <http://www.defence.ie/WebSite.nsf/grnPaperE>. Consultado 21 septiembre 2014.

³²⁹ **POSEN, B.** “The European Security Strategy. Political Implications”, *Oxford Journal on Good Governance* (julio). 2004.

suministro de gas procedente de Rusia a algunos países europeos, ni para consensuar el “status” final de Kosovo o contener la “carrera de armamentos” en el Cáucaso, tampoco superó el bloqueo para el cambio de status en Bosnia-Herzegovina, ni para resolver los conflictos surgidos en la periferia de la UE, con el riesgo de convertirse en un escenario de “conflictos congelados”, que se definen como aquellos en que la violencia étnica para la secesión, lleva al establecimiento de un régimen de facto que no es reconocido internacionalmente ni por el estado que tiene el problema.³³⁰ En el tenue saldo positivo puede anotarse el despliegue de misiones internacionales, desde 2002, el refuerzo de su estructura de las evanescentes misiones de gestión de crisis en Bruselas y, especialmente, su capacidad, no su credibilidad, de articular “narrativas” para preservar las expectativas de que se producen avances significativos hacia una integración de los aspectos relativos a la PESC y a la PCSD.

La respuesta del mundo académico europeo a la “actuación unilateral” de Estados Unidos en Irak, no tardó en llegar, destacando la que emanaba desde el constructivismo político más genuino, predicadas por Jürgen Habermas and Jacques Derrida³³¹ en el que abogaban para que Europa influyese en el contexto de la ONU para contrarrestar el unilateralismo de los Estados Unidos, preconizando la formación de una “*política doméstica mundial*” (*Weltinnenpolitik*). Sin embargo, posteriormente, se ha reconocido incluso desde posturas institucionalistas que los hechos acontecidos demostraban “*el Estados ruinoso de la política exterior europea*”³³².

Con el tiempo se ha llegado a admitir, como lo hacía el “*European Council on Foreign Relations*” que: “*La UE ha empleado mucho de la última década defendiendo un orden europeo que no funciona, mientras esperaba un orden global que, probablemente, nunca llegará. Es cierto que la guerra entre grandes potencias es improbable, pero los gobiernos de la UE saben que las instituciones de seguridad existentes fueron*

³³⁰ **NODIA, G.** (2004) ‘Europeanization and (Not) Resolving Secessionist Conflicts’, *Journal of Politics and Minority Issues in Europe*, vol. 5, no. 1. 2004.

³³¹ “After the war: The rebirth of Europe”, publicado conjuntamente el 31 de mayo del mismo año, en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung y Liberation*.
http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/forumForEuropeanPhilosophy/pdf/habermasderrida_europe.pdf. Consultado 11 marzo 2012.

³³² **TORREBLANCA, J. I.** “La fragmentación del poder europeo”, Madrid, *Estudios de Política Exterior*. 2011.

*incapaces de prevenir la crisis de Kosovo en 1999, detener la carrera armamentista en el Caúcaso, evitar los cortes del suministro de gas a la UE en 2008, evitar la guerra entre Rusia y Georgia o contener la inestabilidad en Kirgyzstan, por no hablar de actuar con decisión en los llamados “conflictos congelados” en el continente.”*³³³

Los ecos del desacuerdo por Irak se pusieron de manifiesto en la Cumbre de la OTAN celebrada en Estambul en Junio de 2004, poniendo en riesgo el proceso de transformación iniciado en Praga en 2002, proceso que ya languidecía. La larga guerra de Irak enmascaró lo que ocurría en Afganistán. Sólo dos años después de que los talibán fueran expulsados del gobierno afgano, en 2003, se articuló la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), que fue reconocida por la ONU, aunque su actuación se concretaba en la zona de la capital Kabul y era dirigida por la OTAN. Estaba concebida para realizar labores de estabilización y reconstrucción, un cometido de *nation building* que, a la postre, resultó de dudosa eficacia. Las razones por la que la OTAN se hizo cargo de ISAF eran de cálculo político, para “contentar” a Estados Unidos³³⁴ por parte de los aliados. En la Cumbre de la OTAN de Estambul, de junio de 2004, los Estados Unidos y el Reino Unido, propusieron emplear la NRF para la misión, pero Francia y Alemania vetaron la posibilidad, insistiendo en que se sólo se tratasen temas de Transformación. Se acordó efectuar la actuación en Afganistán por fases y cada país aliado haría aportaciones según su propia decisión, tanto en lo referente a la zona a ocupar como en los cometidos a llevar a cabo. Este *modus operandi* significó la devaluación práctica del concepto NRF como elemento de actuación de la Alianza, principalmente por la falta de voluntad de varios aliados europeos.³³⁵

En Afganistán, durante varios años coexistieron dos operaciones diferentes: la *Enduring Freedom*, norteamericana, y la de ISAF encuadrada en la OTAN, con objetivos diferentes y distintas cadenas de mando, algo que contravenía los más elementales

³³³ KRASSTEV, I. LEONARD M., BECHEV, D. y KOBZOVA, J. *The Spectre of a Multipolar Europe*, ECFR (octubre). 2012. Pag 7. Traducción propia.

³³⁴ http://www.upi.com/Top_News/US/2012/07/14/Obama-Time-for-nation-building-at-home/UPI-22451342291780/ Consultado 14 Agosto de 2013.

³³⁵ SIMÓN, Luis. *Geopolitical Change, Grand Startegy and European Security. The EU-NATO conundrum in perspective*. Palgarve Macmillan. 2013. Pags 205-06.

principios de las operaciones militares³³⁶. Las restricciones (*caveats*) al empleo de sus fuerzas en combate, establecidas por parte de varios países aliados, evidenciaban puntos de vista diferentes sobre el carácter del conflicto, no sólo en cuanto a su cometido en la zona de operaciones, sino sobre la finalidad estratégica de las actuaciones en el país afgano, reflejo palmario de la falta de cohesión en el seno de la Alianza en cuanto al diseño de una sólida estrategia, algo enmascarado mediante una nominal “unidad de mando”. El que algunos aliados se empeñasen en misiones de combate en el Sur y Este de Afganistán mientras otros restringiesen sus cometidos a labores de reconstrucción y desarrollo, demuestran la situación. Constituye un hecho fácilmente demostrable que durante el largo periodo de actuación de la OTAN en Afganistán, el Consejo Atlántico sólo ha desempeñado una actuación coadyuvante a refrendar la oscilante estrategia de los Estados Unidos.

7.3 La interacción geopolítica de Rusia con el espacio europeo.

En el espacio europeo, el status de la parte oriental de Europa Central y la expansión de la OTAN eran los percibidos retos a su seguridad a los que la Rusia, surgida de la desaparición de la URSS, tenía que enfrentarse en esta parte del mundo. La ampliación de la OTAN se percibió desde Moscú, aún antes de la disolución de la URSS, como un intento occidental de aislar geopolíticamente a Rusia, lo que constituía la naturaleza de una amenaza. Como pone de manifiesto Thomas Gomart³³⁷, en su estudio sobre la cultura estratégica rusa, las amenazas tradicionalmente percibidas por Moscú provienen de Occidente, en el caso de la expansión de la OTAN se produjo el reflejo cultural. A su vez, Rusia se presenta como una entidad político-militar que, históricamente, ha resistido las influencias occidentales. Este legado cultural no puede obviarse, lo que es capaz de explicar las dificultades de efectuar progresos lineales en la colaboración con Occidente. En la doctrina oficial rusa, las amenazas proceden de OTAN, que desde su punto de vista personifica a Occidente, y actúa como el instrumento para el cerco al

³³⁶ **HOPE, E.** “Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War”, *Strategic Studies Institute* (noviembre). 2008.

³³⁷ **GOMART, T.** “Europe in Russian Foreign Policy: Important but no longer pivotal” *París, Russia/NIS Center*. 2010.

espacio europeo ruso, el aspecto más temido por Moscú desde el punto de vista de la Seguridad y Defensa.

Tradicionalmente, Rusia define constantemente sus intereses, sean económicos o militares, tomando como referencia principal un principio de formulación y contenido inalterables como es la salvaguardia de la integridad y soberanía nacionales. Por ello, la “*seguridad*”, se convierte en la base de la formulación de cualquier política rusa; debido a ello, el liderazgo político identifica permanentemente las amenazas a la seguridad de un país tan extenso. Este hecho se identifica como el motor de la prioridad rusa a dedicar recursos a la Defensa. De acuerdo con la “Ley Federal Rusa de Seguridad”, de 1992, ésta se define como “*una condición de protección de interés vital del individuo, la sociedad y el Estado, de amenazas internas y externas*”. La actualización de la Ley en 2010 mantiene la definición³³⁸.

Durante los años noventa, el análisis de las relaciones entre Europa y Rusia, hay que efectuarlo desde una perspectiva de coincidencia de intereses y de diferencias de prioridades, la típica relación de cooperación – competición propia de las RR.II. Ambos aspectos están basados en consideraciones económicas y de seguridad, pero desde la situación de una Rusia en desintegración y declive. Para disponer de un fundamento teórico de estos acontecimientos, es valiosa la investigación de Leonid Ionin³³⁹ que formula un modelo de base geopolítica para explicar la expansión de la Alianza Atlántica hacia el Este.

Según este autor, existen dos discursos relevantes a tener en cuenta. Uno es el considerado como el pensamiento tradicional geopolítico, asociado con la postura conservadora, especialmente de las escuelas rusas y alemanas. En Rusia cita las diferentes tendencias eslavófilas del siglo XIX, la teoría de los ciclos sociales y culturales de Danilevsky and N.Gumilyov, modernamente conocidas como doctrinas euroasiáticas. En Alemania, se refiere a autores del pensamiento conservador del siglo XIX, tales como J. Moeser y A. Mueller, considerados como versiones iniciales de la denominada revolución conservadora de principios del siglo XX. Relaciona esa

³³⁸ **EUROPEAN UNION.** “*Key aspects of Russia’s current foreign and security policy*”. Directorate-General for External Policies, Policy Department, Bélgica. 2012

³³⁹ **IONIN, L.** “Russia and NATO: Problem of NATO Expansion to the East in Russian Politics and Public Opinion (1992-1997)”, *NATO Democratic Institutions Fellowship Program*.1998

tradición con importantes tendencias del pensamiento occidental moderno, por ejemplo la teoría del “choque de civilizaciones” que expuso Samuel Huntington. El fundamento de estas ideas podía situarse en el tradicional pensamiento geopolítico ruso-germano.

El segundo tipo es el discurso moderno, o posmoderno, que poco tiene que ver con la geopolítica tradicional. Es parte del “proyecto de la posmodernidad”, que presupone la supresión de todo tipo de particularidades tanto sociales, como nacionales e individuales. En este aspecto existen dos ópticas: la marxista, representada por la idea de la extensión del comunismo a todo el globo y la liberal- progresista, con su idea de la expansión universal de los derechos humanos y la libertad de mercado.

Las principales diferencias entre ambas visiones recaen sobre la concepción del desarrollo humano, según sea de forma particularista o universalista. De un lado, el pensamiento geopolítico tradicional sería imposible sin la idea de la existencia de diferentes cualidades de conflicto entre Estados, sociedades y civilizaciones. La finalidad es la preservación y difusión de lo “propio”, la cualidad específica. Eso sería imposible sin la existencia de la cualidad del “otro”, la existencia de alteridad, idea que presupone la coexistencia de diferentes civilizaciones y cosmovisiones. Ionin apostilla que el *“otro lado de la moneda es que esta coexistencia presupone la de diferentes fundamentalismos”*. Desde el otro lado, las visiones socialistas y liberales basadas en la idea del inevitable progreso de la historia en una dirección predestinada, no son de recibo, de acuerdo con su inherente naturaleza de preservación de las particularidades, por no decir sobre el giro fundamentalista de la vida social.

Por esta razón Ionin preconiza que el enfoque geopolítico, fundamento de la reacción rusa a la expansión occidental y a la propia actitud universalista de Occidente, se considera que no son posturas “equipotenciales” en el momento actual. Le sirve de referencia el criterio de que esas visiones habían sido “equipotenciales” durante la época soviética, pues la Guerra Fría se veía como un conflicto entre dos ideologías, con igual potencial en todos los aspectos, que pugnaban por dominar el mundo. Con el colapso de la URSS, la Rusia que emergió carecía de la fuerza ideológica de aquella y sus ambiciones son de base geopolítica, no yendo más allá de la preservación de su identidad e intereses en un mundo globalizado.

Por lo anterior, se considera que el conflicto entre Rusia y la OTAN, en referencia a su expansión e influencia, es de naturaleza *asimétrica*. Esa cualidad no debe basarse en

diferencias tecnológicas o de capacidades militares, se asienta sobre la diferencia de proyectos, de distintas visiones. De un lado, Rusia tiene un proyecto particular, una prioridad concentrada en la preservación de su especificidad, incluyendo un limitado expansionismo y movimientos agresivos con motivaciones étnicas (eslavismo) o religiosas (ortodoxos). Desde Rusia se percibe la OTAN como un proyecto *universalista*, prioritariamente orientado a la consecución y mantenimiento de la hegemonía global, basándolo en la liberación de gran cantidad de potencial cultural, económico e ideológico. Desde Occidente, poco sirve que esa percepción de Ionin se corresponda, o no, con la realidad que se preconiza, dado que las visiones se forman mediante las percepciones, modeladas por marcos culturales, y de ellas se construyen decisiones para actuar en consecuencia.

El modelo Ionin, de reminiscencias neorrealistas e influenciada por contextos culturales, puede servir para ilustrar la afirmación de Anne-Marie Slaughter³⁴⁰ de que el constructivismo no es una teoría en RR.II., sino una ontología. En este caso, un enfoque geopolítico, se “construye” desde un conjunto de enfoques sobre el mundo, motivaciones humanas y conductas, o lo que es lo mismo: agencia.

Desde el punto de vista estadounidense y europeo, en plena euforia del ambiente de los años noventa, la expansión de la UE y de la OTAN presentaba el inconveniente de cómo evitar la creación de inseguridad en las relaciones con Moscú. En esos años la principal consideración económica respecto a Rusia, con gran impacto geopolítico, ya era la energética. El suministro de energía ruso a los países del Este de Europa era vital, lo mismo que para la República de Berlín. En este sentido y como circunstancia de colaboración estratégica, hay que recordar que la Alemania Federal, independientemente de las vicisitudes políticas, no vio interrumpido el suministro energético ruso durante los años de la Guerra Fría.

Desde el punto de vista ruso, la UE queda lejos de constituir una comunidad de valores y un ideal democrático. Se la contempla como un socio comercial, al que se destina el cuarenta por ciento de las exportaciones rusas, y un proveedor de tecnología para la necesaria modernización del país. Ya en esos años, los 90, Rusia no consideraba a la UE

³⁴⁰ **SLAUGHTER, AM.** “International Relations, Principal Theories”. Publicado por Wolfrum, R. (Ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2011.

como un actor geopolítico y, por lo tanto, un interlocutor en ese ámbito dada la carencia de una verdadera política exterior y de seguridad común,³⁴¹ que englobase elementos materiales de poder, por lo que las relaciones se centraron en la interlocución con los Estados Unidos y con países europeos concretos, bien empleando la OTAN como instrumento o bilateralmente.

Desde otro punto de vista, László Póti³⁴² destaca que, en el mundo posterior la Guerra Fría, el principal problema de Rusia hacia Europa se caracterizaría por el dilema del “vacío intermedio” (“missing middle”). El significado del término es que Rusia en distintos ámbitos geográficos, poseía diferentes modos de actuación en pos de sus intereses. Mediante su veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, en el nivel global, y por sus relaciones en el antiguo espacio pos-soviético, Rusia podía hacer valer sus intereses de seguridad, pero en Europa, a lo largo de los años 90, Moscú estaba inerte para defender sus intereses.

En las relaciones con la OTAN, Rusia siempre evitó integrarse, como uno más, en proyectos como el “*Partnership for Peace*”, por el contrario buscó su singularidad como potencia. Este tipo de relaciones quedaron plasmadas en el acuerdo de 1997 “*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*”, que se basan en un mecanismo de consultas en diversos aspectos como iniciativas y acciones conjuntas en determinados asuntos de interés común, que descritas en el lenguaje al uso se traducen en diplomacia preventiva, control de armamentos, gestión de crisis, etc. No obstante, Moscú consiguió garantías sobre aspectos específicos relacionados con la seguridad tales como el no despliegue de armas nucleares ni fuerzas convencionales en los territorios de los nuevos aliados de la OTAN que pertenecieron a la URSS o al Pacto de Varsovia, unas garantías que posteriormente consideró no cumplidas y que alimentaron su distanciamiento de Occidente³⁴³.

³⁴¹ MASSARI, M. “Russia and Europe after the Cold War: The Unfinished Agenda”, WCFIA *Working Paper*. 1998.

³⁴² PÓTI, L. “Evolving Russian Foreign and Security Policy: Interpreting the Putin-doctrine”, *Acta Slavica Iaponica*, Tomo 25: 29-42. 2008. Pag 31.

³⁴³ ASTAKHOV, E. “*Rusia y la UE desde la óptica de la seguridad*”. Unión Europea y Rusia. Competición y cooperación, Madrid, Biblioteca Nueva. 2009. Pag 26.

En lo referente a la UE, las relaciones con Rusia han estado bien elaboradas y estructuradas. En 1994 se firmó el “*Acuerdo de Partenariado y Cooperación*” (PCA) que en 1999 se elevó mediante una “*Estrategia Común EU-Rusia*” y una “*Estrategia de medio plazo para el Desarrollo de relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea (2000-2010)*”. La Estrategia finalizaba en 2003 y fue prorrogada por un año. En Junio de 2004 se decidió que la Estrategia se sustituyese por “espacios comunes” de colaboración en economía, seguridad exterior, libertad, seguridad, justicia, y educación e investigación. Institucionalmente, el desarrollo se produjo en la Cumbre de San Petersburgo, Mayo 2003, con la creación del “*Consejo Permanente de Partenariado*”, en sustitución del Consejo de Cooperación. Puede considerarse el equivalente del Consejo OTAN-Rusia, aunque con menor protagonismo ruso en la toma de decisiones.

No obstante, hay que señalar que esta colaboración se producía desde una divergencia entre las visiones de ambos bandos. Aquí yace la explicación de los diferentes intereses de las dos entidades a la vez que viene a colación la distinción de Ionin entre geopolítica y modernidad. Mientras Rusia buscaba la cooperación para potenciar su crecimiento económico, las motivaciones de la UE eran menos tangibles, orientándose hacia la promoción del poder blando y de la seguridad tangencial o “blanda”: derechos humanos, estabilidad, ecología, justicia, etc.

Para Rusia, la UE tiene la consideración de un “socio” comercial, algo que es compartido por “Europa”, pues consume las materias primas rusas y constituye un importante factor de seguridad. El principal objetivo ruso en esta relación es de carácter geopolítico. De su relación con la UE pretende conseguir el nivel de modernización que le permita poder convertirse en un actor decisivo en la arena internacional.³⁴⁴ De esta manera, mediante la relación colaboración – competición, se habilitaba un antagonista a la UE.

Antes de que se hubiese completado la expansión de la UE del año 2004, Moscú percibió las negativas consecuencias que ello podía tener para su economía. No obstante, Rusia no mostró inicialmente la misma agresividad hacia la expansión de la UE al Este que con la OTAN, muestra de ello es la predisposición que mostró a principio de siglo, por el desarrollo de un “*strategic partnership*” con Bruselas. Esta

³⁴⁴ **POTI, L.** “Evolving Russian Foreign and Security Policy: Interpreting the Putin-doctrine”, *Acta Slavica Iaponica*, Tomo 25: 29-42. 2008. Pag 35.

asociación no se limitaba a aspectos comerciales, sino la intencionalidad era la de extender el acuerdo al establecimiento de seguridad colectiva en el continente “*sobre la base de igualdad sin líneas divisorias*”,³⁴⁵ que era la opinión rusa desde el final de la Guerra Fría.

Durante el período de Posguerra Fría, las relaciones de Rusia con la OTAN y, en general con los países occidentales, se caracterizaron por continuos desacuerdos que produjeron un sentimiento de frustración y humillación entre las élites rusas, algo que alcanzo su clímax durante la Guerra de Kosovo en 1999, al considerarse como una deliberada agresión a su tradicional aliado: Serbia. Diversos analistas identifican este hecho como el leitmotiv de la exacerbación de la sensibilización de las élites rusas sobre la marginalización de Moscú y la necesidad una reformulación en profundidad de su política de seguridad³⁴⁶. Ya durante los bombardeos aéreos de la OTAN sobre los serbiobosnios, en 1995, el Presidente Yeltsin afirmó: “*Este es el primer signo de lo que podía ocurrir cuando la OTAN llega a la frontera de la Federación Rusa... La llama de la guerra podían inflamar toda Europa*”³⁴⁷.

Desde esta situación, los nuevos dirigentes del Kremlin: Vladimir Putin y Dmitri Medvedev desarrollaron un continuo proceso estratégico de autoafirmación reivindicativa que llevaría a una progresiva confrontación tanto con los países como con las instituciones occidentales, a propósito de los conflictos que tuvieron lugar en escenarios tan próximos como los caucásicos y tan lejanos como el asiático y el africano. Como ya se ha reseñado, durante el periodo de indiscutible hegemonía americana, la finalidad de la política rusa era evitar que Moscú quedase marginalizada en el ámbito internacional, pero no era visto de la misma forma desde Moscú. Los sucesivos mandatos de Putin, con el paréntesis de Medvedev incluido, marcan la “reafirmación” de Rusia como gran potencia.

³⁴⁵ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (1999), “Russia’s Middle-Term Strategy towards the EU (2000-2010)”.

³⁴⁶ **BARANDOSKY, V.** “The Kosovo factor in Russia’s Foreign Policy”, *International Spectator*, vol. 35, nº 2 (abril-juno). 2000.

³⁴⁷ **MEARSHEIMER, J.** “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin” *Foreign Affairs*. Septiembre/Octubre 2014.

Putin inició su primer mandato mirando a Europa, pues de acuerdo con los acontecimientos de los años 90 y el legado cultural estratégico ruso, suponía que en ese espacio se encontraban oportunidades y amenazas. La finalidad estratégica era la reafirmación que tanto el Estado como la economía estaban diseñados para proporcionar recursos, para asegurar los intereses nacionales rusos en un contexto internacional inestable, a la vez que se ponía énfasis en los imperativos geopolíticos y el terrorismo internacional. Como ya se ha apuntado, se articulaba una narrativa en la que la “unipolaridad” pretendía debilitar a Rusia mediante un “cerco” y que había que prevenir la “democratización” del sistema, lo que debilitaría la cohesión política y económica adquirida desde finales de los 90s.

En el año 2000, tras ocupar el cargo como Presidente, Vladimir Putin emitió tres directivas sobre la seguridad de la Federación Rusa: el Concepto de Seguridad Nacional, el Concepto de Política Exterior y la Doctrina Militar. Esos documentos provenían de la época de Yeltsin y fueron renovados en el año 2003. En Octubre de ese año, después de un consejo militar presidido por Putin se emitió un documento, denominado “*Cometidos principales para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa*”, en el que, por primera vez, se presentaba el concepto de seguridad ruso de forma detallada y abierta, modificando los documentos del año 2000.³⁴⁸ El principal mensaje del documento puede considerarse insertado en la expresión: salvaguardar “*la seguridad de la Federación Rusa sólo por medios políticos (membrecía en organizaciones internacionales, lazos de partenariados, influencia política) es más y más imposible*”³⁴⁹. La “unilateralidad” rusa se imponía.

La imagen de prestigio de la UE se había desplomado, bruscamente, por la llamativa falta de cohesión que demostró al comienzo de la Guerra de Irak en 2003. Esta circunstancia, unida a la expansión de la UE en el 2004, los conflictos en el Cáucaso y la “Revolución Naranja” en Ucrania -periodo que Jackson denomina como “*irrational exuberancia*” para referirse a las incipientes de democracias pos-soviéticas-³⁵⁰, dieron

³⁴⁸ **POTI, L.** “Evolving Russian Foreign and Security Policy: Interpreting the Putin-doctrine”, *Acta Slavica Iaponica*, Tomo 25: 29-42. 2008. Pag 29.30.

³⁴⁹ Ibid. Pag 31.

³⁵⁰ **JACKSON, Bruce P.** “The Post-Soviet Twilight”, *Hoover Institution*. 1 Febrero 2013.

motivos para emprender una acción exterior más ambiciosa y activa, sustituyendo la prioridad europea por las relaciones con los Estados Unidos, así como con sus vecinos asiáticos. Desde entonces, Rusia ha elaborado una narrativa tendente a desprestigiar los rasgos políticos y económicos de la UE, tachándolos de “*burocracia blanda*” e indecisa. A la vez, las élites rusas promovían el “*capitalismo estatal*” tomando la referencia del crecimiento chino, obtenido bajo un férreo control estatal.

Estas circunstancias hay que referirlas al Acuerdo de Asociación con la UE que, desde su inicio, estuvo plagado de tensiones y diferentes puntos de vista en cuanto al “vecindario común”. Desde la UE se asumió la premisa posmodernista que Rusia asumiría la democracia y los valores de la UE y que su actuación en el “vecindario común” sería constructiva. El punto de vista de Moscú se asumió, como ya se ha expuesto, la debilidad estratégica de la de la UE y su bajo perfil en el que fue espacio soviético. La creación, en el 2004, de la Política Europea de Vecindad (ENP) fue rechazada por Rusia alegando que se basaba en la normativa de la UE, que se inmiscuía en el “*near abroad*” ruso y que iba en detrimento de la influencia rusa en la zona. Esta percepción se vio exacerbada por las Revoluciones Naranja (Ucrania) y Rosa (Georgia).³⁵¹ Rusia empezó a conformar una “frontera” con la UE y OTAN. La zona de potencial conflicto geopolítico quedaba establecida y definida.

Tras la toma de rehenes en Beslan por parte de rebeldes islamistas chechenos, Septiembre de 2004, Putin expresó en un discurso su nostalgia por la fortaleza en política exterior de la URSS, quería restituir la posición internacional de Rusia en aquella época, al máximo nivel, aludiendo también al “antioccidentalismo”³⁵². Comenzaba una nueva actitud de Rusia, con respecto a su política Exterior y de Defensa; en 2006 se consumó el cambio mediante la implantación de tres aspectos esenciales: la ideología nacional, nuevas prioridades de política exterior y cambio en las relaciones Rusia – países CEI.

³⁵¹ DELCOUR, L. y KOSTANYAN, H.. “Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and their consequences for the area that lies in between”. *Centre for European Policy Studies*. No. 17 / 17 Octubre 2014.

³⁵² Ibid. Pag 32.

Los tres principales componentes de la denominada “*nueva ideología nacional rusa*”, fueron explicados por el Viceprimer Ministro y de Defensa, Sergei Ivanov: democracia soberana, economía fuerte y un robusto poder militar. El término “democracia soberana” se le atribuye a Vladislav Surkov, como contramedida para contrarrestar el término “democracia gestionada” (managed democracy), empleada desde Occidente para aludir al sistema político ruso. La “democracia soberana” define un modelo que une la soberanía política con la económica, algo que no promueve el aislacionismo, dado que Surkov preconiza la integración rusa en la economía mundial.³⁵³

La nueva política exterior puso el énfasis en cinco aspectos: nuevo equilibrio de poder militar con los Estados Unidos, renegociaciones de control de armas con Estados Unidos, creciente importancia de la dimensión militar en las RR.II., reconocimiento de Rusia como una potencia energética global y la no adopción de compromisos sobre asuntos territoriales³⁵⁴.

Como destaca Poti, el cambio de la política de Moscú sobre la antigua región soviética tuvo lugar, en 2006, en dos direcciones: sobre los “conflictos congelados” y en los precios de la energía. En cuanto a los primeros, conflictos eminentemente territoriales en la periferia rusa o en países CEI, se optó por la opción de realizar referéndums para su resolución, y en cuanto al coste de la energía, se evolucionó desde los precios políticos fijados, con el fin de ganar influencia por dependencia, en la década de los 90, a una política de mercado, asignando la obtención de influencia al ejercicio por otros medios³⁵⁵, como el diplomático y el militar.

Esos cambios pueden considerarse como los fundamentos de la política que empezó a conformar el nuevo protagonismo de Rusia en el mundo. Tras un periodo de desintegración y declive, Moscú inició una andadura con vocación de entrar en la política internacional, mediante una clara y sólida identidad, una base económica potente, con una política exterior con ambiciones geopolíticas y la determinación de llevarlas a cabo. El Presidente Putin, a principios de 2007, con ocasión de la

³⁵³ Ibid. Pag 39.

³⁵⁴ Ibid. Pag 40.

³⁵⁵ Ibid. Pag 41.

Conferencia Internacional de Munich expuso claramente la percepción rusa de la política internacional en asuntos como la unipolaridad, el percibido unilateralismo de Estados Unidos durante las administraciones Bush, relación entre el derecho internacional y empleo de la fuerza militar, expansión de la OTAN, defensa antimisil, etc. A esta exposición se dio por denominarla “doctrina Putin”, que era la descripción de la forma de llevar a Rusia al status de gran potencia. Polti identifica los elementos del discurso de Munich (2007) de la siguiente manera³⁵⁶:

- Revisión de la doctrina militar de la era Yeltsin. Aceptando modalidades de empleo de la fuerza militar, profesionalización de las Fuerzas Armadas, reafirmación de la disuasión militar, etc.
- Una “nueva forma de antioccidentalismo”. Antagonizando a Estados Unidos en términos militares y excluyendo a Europa Occidental de temas internos sobre derechos humanos.
- Doble lenguaje en la relación con la OTAN. Por una parte participando en acuerdos especiales de partenariado y por otra, criticando su expansión y cualquier hipotético despliegue de fuerzas en dirección a Rusia.
- Retorno a Europa. Acabar con el “vacío intermedio” (“*missing middle*”) por medio de la institucionalización de las relaciones con la UE y OTAN, así como con presencia económica.
- Elaboración de una ideología nacional. Puesta en práctica de la tesis de democracia soberana, economía fuerte y Fuerzas Armadas robustas.
- Construcción de un segundo pilar de repercusión global mediante la conversión de Rusia en una potencia energética.
- Cambio de las relaciones en la región CEI. Abandonar la estrategia de reintegración territorial y buscar la influencia por medio de instrumentos económicos.

En Julio de 2008, el Presidente Medvedev promulgó una nueva edición del Concepto de Política Exterior (FPC). En él se describe el papel de Rusia como uno de los centros de poder de la nueva configuración global. Relacionado con la postura de gran potencia, se garantiza la protección de los “ciudadanos y compatriotas” fuera de Rusia. Con relación a la seguridad Euro -Atlántica, se declara la intención de crear un nuevo sistema

³⁵⁶ Ibid. Pag 42 y 43

regional. Se rechazan futuras ampliaciones de la OTAN, especialmente las de Ucrania y Georgia, así como el Escudo Antimisil en Europa.

En cuanto al Este ruso se preconiza la colaboración con India y China, a la vez que se reconoce el papel de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO), compuesto por Rusia, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan y Uzbekistan. para mantener la estabilidad y seguridad en los países en la CEI. El FPC refleja con claridad las prioridades moscovitas de la época. La reinstauración de una posición rusa como un centro de poder internacional, guiando su actuación desde el interés nacional, a la vez que se rechaza la influencia de otros. En este sentido, se sigue la línea marcada por Putin en documentos anteriores.

Del contenido de los documentos se iba a pasar a los hechos. Las rivalidades étnicas entre georgianos, abjasios y osetios, se hunden en el pasado y ya dieron lugar a enfrentamientos sangrientos a comienzo de los años 90 coincidiendo con la desaparición de la URSS. La guerra de Georgia con Rusia, en agosto de 2008, cuyo casus belli formal era el status de Abjasia y Osetia del Sur en el estado georgiano, sorprendió a un complaciente Occidente que, a pesar del antecedente del conflicto en la antigua Yugoslavia, estaba convencido que el enfrentamiento bélico en Europa era cosa del pasado, lo que actuó de opiáceo para desestimar los claros indicios de enfrentamiento entre Tbilisi y Moscú.

La guerra de Georgia hay que enmarcarla en el contexto geopolítico que la “renacida” Rusia había impuesto en lo que consideraba su “zona de influencia”, o “frontera” en Europa. Roland Asmus³⁵⁷ enmarca la guerra en dos perspectivas. El status de Osetia del Sur y Abjasia, aunque potencialmente grave, sólo fue una causa formal de la guerra. La causa real estaba relacionada con los intentos de Tbilisi para integrarse en Occidente mediante la adhesión a la UE y a la OTAN, mientras Moscú quería mantener a Georgia en su esfera de influencia impidiendo el acceso de la OTAN a la región del Cáucaso. La guerra, circunscrita a Georgia, iba a tener consecuencias perdurable, materializando el distanciamiento entre Rusia y Occidente, en el momento en que las revoluciones Rosa, en Georgia, y Naranja, en Ucrania, llevaron al poder en estos países a tendencias proclives a la UE y OTAN.

³⁵⁷ ASMUS, Ronald D. *A little war that shook the world*. Palgrave Macmillan. New York 2010. Pags 216 y 217.

En la Cumbre de la OTAN de Abril de 2008 en Bucarest, se había tratado la admisión de Georgia y Ucrania, La administración Bush apoyó la propuesta, Francia y Alemania se opusieron para no empeorar las relaciones con Rusia. La Cumbre acabó con el compromiso de no iniciar los trámites de admisión, pero apoyó las aspiraciones de Georgia y Ucrania mediante un comunicado en que se afirmaba que serían miembros en el futuro. Es difícil la justificación en términos estratégicos el interés de la OTAN de extender su área a una zona tan inestable como el Cáucaso.

Como se expresaba en el FPC de 2008, Rusia, al establecer una esfera de influencia, se posicionaba contra las reglas del sistema de seguridad europeo que había legitimado la expansión de la OTAN y la UE hasta sus fronteras. Lo que para Occidente se consideraba un éxito, la supuesta eliminación de la geopolítica en Europa, en Rusia la percepción era la de una situación geopolítica desfavorable que tendría de revertir. Asmus³⁵⁸ considera que la guerra de Georgia era la forma rusa de expresar su desacuerdo con el status que se implantó tras la Guerra Fría.

El 12 de Mayo de 2009 el Presidente Medvedev emitió el documento “Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa hasta 2020”. Este documento reemplazaba al “Concepto de Seguridad Nacional” de Yeltsin de 1997 y al de Putin de 2000. Se establecían como prioridad máxima, la Defensa y la seguridad del Estado y la Protección Civil, seguidas de los aspectos socio-económicos. La Estrategia determina que la Seguridad Nacional depende del potencial económico. Se preconiza la paridad estratégica nuclear con los Estados Unidos como elemento de su condición de potencia mundial. En el documento se establece con claridad la protección de los ciudadanos rusos en la periferia rusa, elemento importante ya que apunta la forma de solventar algunos “irredentismos”, creados por las poblaciones rusas que quedaron en las ex-repúblicas soviéticas tras el fin de la URSS. Este argumento fue empleado para justificar la invasión de Georgia en 2008.

La política de Medvedev fue simplemente la continuación y perfeccionamiento de la estrategia de Putin desde 2000. Mantiene la finalidad de conseguir que Rusia alcance el status de gran potencia global. La negativa a futuras expansiones de la OTAN y al establecimiento de la defensa antimisil en Europa, junto con la propuesta de establecer

³⁵⁸ Ibid. Pag 218.

una nueva arquitectura de seguridad en Europa, con propuestas como la desaparición de la OTAN, su sustitución por otra institución más eficaz – entiéndase influenciable desde Rusia en interpretación de Fernando del Pozo³⁵⁹ - o la revisión del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, entre otros³⁶⁰. Esa pretensión paneuropea no encontró respuesta entre los países de la UE ni de la OTAN y, en respuesta, Rusia aceleró su propio giro hacia el escenario euroasiático.

El factor energético como factor estratégico fue ganando en importancia desde el segundo periodo presidencial de Putin y se reflejó con claridad en la “Estrategia de Seguridad Nacional” de Medvedev como un elemento de poder para reforzar la posición rusa en el contexto internacional y emplear el suministro de energía como elemento disuasorio y de acción política³⁶¹.

De los documentos de la era Medvedev se pueden extraer los rasgos “enunciados” de la estrategia de la Rusia “reafirmada” que, según Haas, es ante todo la visión del mundo como un sistema “multipolar”, rechazando la hegemonía americana; como segundo rasgo es el enunciado en el mantenimiento de buenas intenciones con Occidente; en tercer lugar el énfasis en la protección de los ciudadanos rusos en el exterior. Finalmente, todas las formulaciones exponían con claridad que Rusia tenía importantes intereses en determinadas regiones, como los territorios de la antigua URSS. Como prioridades políticas adicionales se fijan una postura rusa de fortaleza, los intereses nacionales como fundamento de la política de Seguridad y Defensa, rechazo al status de seguridad de inspiración occidental junto con el fomento de partenariados en Asia, la energía como elemento estratégico y paridad nuclear como rasgo del rango de potencia.³⁶²

³⁵⁹ **DEL POZO, Fernando**. “*Rusia y las organizaciones de seguridad y defensa europeas*” Unión Europea y Rusia. Competición y Cooperación, Madrid, Biblioteca Nueva. 2009. Pag 160.

³⁶⁰ A su anuncio el 5 de junio de 2008 siguió la presentación de la “Propuesta de Tratado Europeo de Seguridad” de 29 de noviembre de 2009 accesible en <http://eng.kremlin.ru/news/275> (traducción no oficial).

³⁶¹ **HAAS, Marcel de**, “*Russia’s Foreign Security Policy in the 21st Century. Putin, Medvedev and beyond*”. Routledge. 2010. Pags 83-88

³⁶² Ibid. Pag 89.

La estrategia rusa, estructurada en la era Putin-Medvedev-Putin, hacia Occidente, impulsaba la materialización de la bilateralidad de las relaciones con los países europeos y con Turquía, con la finalidad de romper la cohesión del bloque trasatlántico, afectando, de esta forma, la colaboración entre los Estados Unidos y Europa. Rusia, por sus capacidades, puede entrar en la categoría de potencia regional con pretensiones globales, pero las formas de influencia rusa en el espacio europeo se basan en la instrumentalización geoeconómica de sus exportaciones energéticas y en el apoyo en sus relaciones bilaterales “especiales” con países como Alemania, Francia, Italia o España frente a los países de Europa Central y Oriental, de forma que pueda conseguirse un debilitamiento en la articulación de una interlocución colectiva con la Unión Europea y con la OTAN.

Respecto al enfoque geoeconómico de la energía, Rusia aprovecha su posición de productor y distribuidor como instrumento estratégico. El suministro de gas y de petróleo, se efectúa hacia Europa a través de una red de gaseoductos y oleoductos. El primario es el sistema Druzhba, paralelo al oleoducto de igual nombre, que transcurre a través de Ucrania. El segundo es sistema paralelo del Yamal-Europa I y el Northern Lights, que transcurre por Bielorrusia antes de bifurcarse hacia Ucrania y Polonia para alcanzar Alemania. El más reciente es el Nord Stream, que conecta directamente Rusia con Alemania (el mayor receptor europeo) por el Mar Báltico, evitando transitar por otros Estados. En abril de 2013, el Presidente Putin anunció la construcción de otro gaseoducto para abastecer de gas natural a Europa. Denominado Yamal-Europa II, que sería un ramal del I, que desde Bielorrusia iría hasta Eslovaquia vía Polonia, evitando a Ucrania y, de esta manera, devaluando el suelo ucraniano como tránsito del gas natural ruso.

Las constantes disputas de Rusia con Ucrania y Bielorrusia, que han llevado a cortes del suministro de gas y petróleo, han convertido el aprovisionamiento de energía a la Europa del Este en poco fiable, lo que une la dependencia al albur político. Esta dinámica fue la principal motivación de construir el “Nord Stream”, para garantizar la continuidad del suministro energético a Alemania, un hecho geopolítico de gran relevancia, pues singulariza el suministro energético a Alemania. La bilateralización de las relaciones con Berlín, excluyéndolas de los efectos de cualquier actuación sobre los países de Europa del Este, como medida de presión, resultado, en cada momento, del estado de las relaciones entre Rusia y los países por los que transitan los gaseoductos

hacia Europa. El proyecto está previsto que se complete con otro gaseoducto que a través del Mar Negro, llegue a la Europa del Sur a través de Bulgaria, el “South Stream”. Estas redes de gaseoductos y oleoductos constituyen un elemento geopolítico de primer orden, la base de un modo de influencia de Rusia en Europa.

Respecto al enfoque geopolítico contenido en los documentos estratégicos rusos, se puede seguir los argumentos de Thomas Gomart³⁶³ para identificar las líneas políticas de actuación y su incidencia en Europa. El primer objetivo es el de preservar la autonomía estratégica rusa. Este principio geopolítico fluye de la cultura estratégica pues, históricamente, Moscú ha actuado con autonomía y las élites rusas tienen este aspecto bien presente y les sirve de instrumento para gestionar un nuevo contexto de enfrentamiento para el que no están preparados los líderes europeos y en el que el juego se decidiría mediante bilateralidades. En este sentido, Rusia considera que está en una posición más ventajosa ya que, por un lado, Moscú puede jugar la baza de Naciones Unidas, paralizando o agilizando el proceso de decisiones del Consejo de Seguridad; un enfoque que comparte con Estados Unidos. Por otro, Moscú reconoce su posición de debilidad para reconstruir un sistema bipolar, por lo que utiliza su posición en las instituciones internacionales, sin caer en el *institucionalismo*, para conseguir un nivel de interlocución con el resto de potencias mundiales para conseguir esferas de influencia. Son ejemplos de esa actitud el empleo que hace del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como miembro permanente, para convertirse en el interlocutor indispensable, a veces bilateral (acuerdos de desarme estratégicos o la guerra de Siria) y a veces multilateral (Corea del Norte, Siria e Irán).

Gomart también destaca el deseo ruso de que su poder sea reconocido, como una especie de victoria simbólica. La afirmación de Gorbachov de que ninguna de las dos superpotencias había vencido en la Guerra Fría, sirvió de base para que las élites rusas afirmasen que con la Guerra Fría se había acabado la supremacía de Occidente. Los “reveses” que supusieron la expansión de la OTAN y las guerras de Chechenia y Kosovo agravaron el agravio que sentían las élites y ayudan a explicar el comportamiento ruso en la segunda campaña de Chechenia (1999-2008) o en la Guerra

³⁶³ **GOMART, Thomas.** “Europe in Russian Foreign Policy: Important but no longer pivotal” *París, Russia/NIS Center*. 2010.

de Georgia en 2008. A partir de estos principios, la Federación Rusa trata de preservar su capacidad nuclear, potenciar el papel militar de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva en la Comunidad de Estados Independientes, reforzar su posición estratégica en el Asia Central a través de la Organización de la Cooperación de Shanghái, así como la preservación de su ascendencia sobre Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Georgia frente a la influencia europea y atlántica.

Hay que volver a resaltar que esta idea constituyó la esencia del mensaje de Presidente Putin en su famosa presentación en la Conferencia de Munich de 2007. En ella, Putin expuso, en un lenguaje sin ambages con reminiscencias de la Guerra Fría, que Rusia había vuelto y que no necesitaba lecciones de Occidente en cuanto a que conducta debía observar en el ámbito internacional. La observación fue dirigida directamente a los Estados Unidos, a los que acusó de ignorar y pisotear la ley internacional. Indicó que Rusia tenía su propio interés nacional y que era la guía que dictaba la política rusa. El carácter fundamentalmente realista de su concepción de las RR.II. no dejaba muchas dudas. Putin afirmó: *“Considero que el modelo unipolar no es que sea inaceptable, sino imposible en el mundo actual. Esto no es sólo porque si hubiese, en el mundo actual, un liderazgo mundial individual, y precisamente en este mundo, entonces los recursos militares, políticos y económicos no serían suficientes. Y lo que es aún más importante, el modelo en sí es equivocado porque en su fundamento no existe ni puede existir fundamentos morales para una civilización moderna”*.³⁶⁴ Desde el punto de vista ideológico, también rechazó la petulancia occidental de imponer su modelo, la democracia liberal, a todo el mundo, denunciando que: *“A Rusia, nosotros, constantemente se nos ilustra sobre la democracia. Pero por alguna razón, aquellos que nos enseñan no quieren aprender”*.

La Federación Rusa ha ido reconstituyendo su patrón de comportamiento estratégico a medida que ha podido volver al grupo de países con influencia geopolítica y geoeconómica en ascenso (emerger junto a los denominados BRIC), para exigir el reconocimiento internacional que se le había sido negado tras el fin de la bipolaridad, Rusia ha vuelto a la cultura estratégica de su pasado poniendo los instrumentos político, diplomático, militar y energético al servicio de su política exterior.

³⁶⁴ http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555_pf.html. Consultado 13 Junio 2014. Traducción propia,.

Las divergencias rusas con la OTAN, a propósito de su deseo de ser consultada de forma vinculante en decisiones que la afectan como la ampliación de sus miembros, la instalación de sistemas de defensa antimisiles en Europa, el despliegue de fuerzas terrestres en los países del Este de Europa, o en las proximidades de sus fronteras, o el alcance del concepto de la indivisibilidad de la seguridad³⁶⁵ no impiden que ambas hayan colaborado, en ocasiones, para resolver los problemas de seguridad que comparten. Descartada en 2009, como ya se ha expuesto, la vía institucionalista propuesta por Moscú para cambiar la actual arquitectura de seguridad por otra paneuropea en la que pueda influir como socio de pleno derecho y capacidad de veto, Rusia ha reforzado la estrategia de relaciones bilaterales directas con las potencias europeas como Alemania y Francia o “en” Europa, de la misma manera que Estados Unidos y Turquía. Con ellas, la Federación Rusa se ha convertido en el interlocutor indispensable de la seguridad aliada en escenarios de conflicto previos como el afgano o el libio o como el iraní o el sirio en la actualidad.

Con la UE el ámbito de relación de Rusia se limita a los aspectos “blandos” de la seguridad: proliferación, terrorismo y gestión de crisis, sin expectativas de ampliación porque Rusia no considera a la UE como un interlocutor dada su carencia de cultura y actoría estratégicas, para poder emplear las opciones del “poder duro”. En todo caso, la actualización de sus Conceptos de Seguridad Nacional de los años 1997, 2000 y 2009, preservan el tono de disposición a la cooperación y a la competición según coincidan o diverjan los intereses de seguridad occidentales y *eurasiáticos*. Actuando de acuerdo a sus intereses de seguridad, caso por caso, la Federación Rusa influye tanto en las posiciones de los países occidentales, incluido los Estados Unidos, y por lo tanto los de la OTAN y de la UE, lo que determina su protagonismo en la conformación del espacio geopolítico europeo.

7.4 Turquía, el vecino especial.

Turquía constituye un factor importante en el “vecindario europeo”. Desde que el Primer Ministro Erdogan obtuvo una amplia victoria electoral en 2002, Turquía entró en

³⁶⁵ MONAGHAN, Andrew. “The *vertikal*: power and authority in Russia”. *International Affairs*. Volume 88, Issue 1, pgs 1–16, Enero 2012.

un proceso de cambios políticos e institucionales que apuntaba a un cambio en el paradigma kemalista. Algunos turcólogos definen el entramado político-institucional resultante de las reformas de Erdogan como una democracia-islamista. Es importante tener presente el crecimiento económico de Turquía desde la llegada de Erdogan al poder. En Diciembre de 2002, el Consejo Europeo tomó la decisión de iniciar las negociaciones para la integración de Ankara en la UE, aunque estas no se iniciaron formalmente hasta Octubre de 2005. Los datos de la economía turca mostraban que a finales de 2002, se había empezado a superar una gran crisis económica, con una contracción del PIB del 5,7% y una inflación del 68%. La recuperación fue rápida, aunque a un alto coste, en términos de renta per cápita, 4.147 dólares en 2002 y 3.519 dólares en 2004. En 2012, la renta per cápita de Turquía representa el 83% de la de Polonia y su PIB va detrás de los de Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España, con un tamaño similar a esta última. La coincidencia de una pujanza económica, junto con el resurgimiento de los rasgos del pasado otomano (historia, geografía y cultura) han servido de precursores para que Turquía articule una política exterior cuya finalidad es la expansión de la influencia de Ankara en Oriente Medio, norte de África y Asia Central, sin abandonar sus lazos con la OTAN, su relación con la UE y su influencia en los Balcanes.³⁶⁶

La política exterior turca ha sido teorizada y expuesta por el profesor Ahmet Davutoglu³⁶⁷, Ministro de Asuntos Exteriores de Erdogan y posteriormente Primer Ministro de Turquía, la justifica en las necesidades de Turquía para hacer frente al ambiente posterior a la Guerra Fría. En la nueva política basada en el análisis geopolítico, el supuesto básico en que descansa la defensa de los intereses turcos es que Ankara se enfrenta a una gran presión que le obliga a “asumir un importante protagonismo regional por las tensiones surgidas entre los compromisos adquiridos y sus emergentes responsabilidades regionales”. La finalidad perseguida sería conseguir la armonía entre las alianzas y sus zonas vecinas. La utilización del Islam como vehículo, viene avalada por la Historia, pues facilita las conexiones a través de Oriente Medio y el Océano Índico, promoviendo lazos económicos y patronazgo político. No obstante,

³⁶⁶ **STILO, A.** “An Imperial State: Turkey according to Erdoğan and Davutoğlu”. *Limes Heartland, Eurasian Review of Geopolitics*. Marzo. 2013.

³⁶⁷ **DAVUTOGLU, A.** “Turkey’s Zero-Problems”, *Foreign Policy*. Mayo. 2010.

Davutoglu siguió enunciando a la OTAN y la UE como los principales anclajes y elementos de la continuidad de la política exterior turca.

Un factor geopolítico importante en la geopolítica turca es la diversidad étnica de la población. En Turquía viven más bosnios que en Bosnia-Herzegovina, más albaneses que en Kosovo, más chechenos que en Chechenia, más adhacianos, azeríes, georgianos que en Georgia, además de otras etnias. Esta es la causa por la que los conflictos en esas regiones tienen directa implicación en la política turca. Aunque Davutoglu equipara la ideología de su partido con la esencia de la nación turca, es importante conocer la sistematización de los principios que informan la política que enuncia Davutoglu, a los que divide en tres de carácter metodológico y cinco “operativos”. El primer principio metodológico, enuncia el carácter “visionario” en contraposición a una política orientada por las crisis como en la Guerra Fría, a lo que había que añadir el periodo siguiente a aquella. Ilustra el principio con la visión sobre Oriente Medio que incluye el problema kurdo, Israel, Palestina, Líbano, Siria e Irak. El segundo principio es la articulación de una estructura “consistente y sistemática” para dotar de coherencia a su visión global que pretende ser la misma en Oriente Medio, África Central, Balcanes, Europa, etc. El tercer principio está relacionado con la extensión de lo que denomina “poder blando” turco en la región. Afirma Davutoglu que los potenciales turcos no constituye una amenaza y que, mediante el discurso diplomático, se prioriza el empleo del poder económico-civil.

De esos tres principios se derivan los cinco operativos que sirven para configurar la adopción de la política acorde con la situación. El primero de gran contenido teórico es el de equilibrio entre seguridad y democracia, la vieja dicotomía entre libertad y seguridad. El segundo, el más “popular” es el de “no problemas” con vecinos (*Turkey zero-problems*). Pretende desarrollar y preservar la interacción económica con los países cercanos, siendo Irak, Rusia y Grecia los que han gozado de más prioridad. El tercer principio es el de diplomacia proactiva y preventiva, encaminada a tomar medidas antes de que surjan las crisis y escalen a niveles peligrosos. Bajo este principio se inscribe una amplia actuación diplomática turca en África, Asia, Oriente Medio y Balcanes, curiosamente, las tierras donde se asentó el poder del imperio otomano. El cuarto principio se expresa como “adhesión a una política multidimensional”. Podría haberse denominado “multilateralismo a la turca”. Turquía se considera a sí misma como un actor global, de esta manera enuncia la bilateralidad de relaciones, por ejemplo con los

Estados Unidos, aunque también en la OTAN. Con respecto a Rusia, se contempla como un socio (partner) en el espacio euroasiático, independiente de la relación con Estados Unidos. La integración en la UE es considerada como parte la estructura de su política exterior, lo que, desde un plano teórico presenta la contradicción de considerarse un actor global, no pretender abdicar de esa condición y buscar la integración en la UE. Podía predicarse lo mismo respecto a OTAN.

El quinto principio, complementario del anterior, se enuncia como “diplomacia rítmica”, el motor para impulsar una diplomacia más activa en las organizaciones internacionales y en todos los asuntos de importancia internacional o global. Hechos que corroboran esta actitud son su pertenencia como miembro no-permanente al Consejo de Seguridad, protagonismo en Proceso de Cooperación en el Sur-Este de Europa, un foro de diálogo entre los estados bálticos y sus vecinos. También es miembro del G-20, observador en la Liga Árabe, ha establecido un mecanismo de diálogo con el Consejo de Cooperación del Golfo y participa activamente en la Liga Árabe. Ha incrementado su red de embajada en África y Latinoamérica.

Del enunciado teórico de Davutoglu, se deduce que, en su concepción Turquía es el nexos civilizacional entre tres continentes (Europa, Asia y África) y juega un papel independiente, similar al de Alemania en Europa. Según Alessio Stilo, si empelamos la teoría de Samuel Huntington, Davutoglu emite la suya desde la premisa básica de considerar a Turquía como una “civilización original”, resultado de la interacción de entre la especificidad del Islam, la mezcla de diferentes culturas en Anatolia y la vocación en un espacio geográfico plural. Stilo apunta, a la vista del proceso iniciado por Erdogan, en que este culmine en la construcción de una Turquía como una clase de estado-híbrido, una síntesis entre ciertas características del estado kemalista y la esencia multinacional del Imperio Otomano.³⁶⁸

Este proyecto se encuentra con inconvenientes en su puesta en práctica que son intrínsecos del ser turco que creó Kemal Atatürk. Autores como Kaplan y Bhalla³⁶⁹ apuntan que el problema al que se va a enfrentar Turquía para poner en práctica el

³⁶⁸ **STILO, A.** “An Imperial State: Turkey according to Erdoğan and Davutoğlu”. *Limes Heartland, Eurasian Review of Geopolitics*. Marzo. 2013.

³⁶⁹ **KAPLAN, R. y BHALLA, R.** “Turkey's Geographical Ambition” *Análisis Stratfor*, 1 de Mayo 2012.

diseño de Davutoglu es parcialmente geográfico, pues aunque la península de Anatolia constituye un bastión defensivo de montañas y mesetas, no representa una unidad geográfica como puede serlo Irán y su unidad está quebrantada por la etnia kurda, que se extiende por países como Siria, Irak e Irán. Además, la lengua turca no le sirve de vehículo en el Levante y Oriente Medio para ejercer ese “poder blando” que preconiza Erdogan. Pero lo esencial es que Turquía se ve frenada por su propia población kurda, en el sureste de Anatolia vecina de los territorios de Siria, Irán e Irak poblados por la misma etnia, lo que le impide ejercer la influencia necesaria para extender su proyecto en los estados limítrofes de Oriente Medio.

Turquía debe “resolver” el “problema” doméstico kurdo, para disponer de libertad de acción en la región, para ello ha mencionado el vocablo árabe *vilayet*, que se asocia con el Imperio Otomano, para referirse a una región semiautónoma, como forma de solución. No obstante, ese paso significaría una ruptura esencial con el kemalismo que siempre defendió una Anatolia integral, sin fisuras. Habrá que ver si el poder de Erdogán es capaz de neutralizar cualquier resistencia significativa a estas decisiones, sobre todo en el Ejército.

En todo caso, Turquía ha hecho valer su autonomía estratégica tanto en la OTAN como en la Unión Europea y en relaciones bilaterales con socios y aliados. También con los Estados Unidos, rechazando el derecho de paso de las tropas americanas hacia Irak en 2003, paralizando la cooperación de la OTAN en el Diálogo Mediterráneo, congelando relaciones con Israel tras su actuación contra la flotilla turca que trataba de romper el bloqueo marítimo de Gaza, entre otras actuaciones. Su posición geográfica le sitúa a caballo entre la OTAN-UE y la Liga Árabe, entre Oriente Medio y Próximo, y entre Europa y el Cáucaso –por no mencionar África, principalmente en el Norte, donde Turquía ha desplegado medio centenar de embajadas- lo que le garantiza un lugar privilegiado con los países occidentales, y locales, en la interlocución para la solución de los conflictos regionales.

7.5 El desarrollo de la integración europea y el factor geopolítico.

Aunque la evolución, tanto competencial como territorial, del denominado “proyecto europeo” se ha presentado como el natural desarrollo evolutivo de su carácter institucional, los hechos no corroboran el relato. La unificación de Alemania y la ampliación de la UE a los países del Este de Europa, introdujeron un factor hasta entonces ajeno al “proyecto”: la geografía. Con él se incorporaban “diferencias”, de diversa índole, a la evolución de una entidad que, hasta ese momento, había constituido un conjunto predominantemente homogéneo. La UE, a diferencia de sus antecesoras, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea, contiene elementos diferentes que rompen la configuración homogénea que debía de haber informado su carácter constitutivo, pues su evolución presenta un sesgo mutante con relación a la naturaleza de sus antecesoras, con independencia de que tanto normativa como políticamente se obviase el hecho.

El elemento diferencial lo ha expresado Tony Judt de la siguiente forma: *“A veces se supone que la línea que dividía Europa Occidental de la Oriental era un artificio de la Guerra Fría, una cortina de acero arbitraria y recientemente establecida dentro de un espacio cultural único. Esto no es así”* y constatando las diferencias continuaba: *“... Europa Occidental fue consolidada por lazos culturales y comerciales que trascendieron sus divisiones internas; desde el renacimiento urbano del siglo XII a la Ilustración del XVIII, la historia de la Europa Occidental fue común y diferente [al resto de Europa]”*.³⁷⁰ Se constata que, inicialmente, el “proyecto europeo” se había configurado sobre una identidad cultural con un alto grado de homogeneidad: la Europa Occidental. La ampliación geográfica de la nueva entidad, la UE, aportaba elementos que no se de incertidumbre respecto a su viabilidad en el formato de Maastricht.

Este, aparentemente imperceptible, cambio de naturaleza del sujeto del “proyecto” iba a configurar un desequilibrio esencial entre la idea y los hechos, todo ello dentro de la situación configurada por un conjunto de cambios profundos en el sistema internacional. Sebastián Rosato lo pone de manifiesto al afirmar que durante el periodo

³⁷⁰ JUDT, T. *A Grand Illusion?*, New York University Press, 2011. Págs 46 y 50. Traducción propia.

de la Posguerra Fría, analistas, políticos y académicos fueron “profundamente optimistas” en cuanto al desarrollo de la UE. Alude a que se asimiló la idea, ampliamente preconizada y teorizada por reputados “europeístas” como Moravcsik, que mediante el establecimiento de un mercado único con una moneda común, la UE se configuraría como el hecho más ambicioso y exitoso de cooperación pacífica en la Historia. Con ello se extendió la creencia de que los efectos de la integración económica pronto llevarían a la integración política y a la militar. Rosato también alude a las declaraciones del Ministro de Exteriores alemán (1998-99) y Comisario europeo, Günter Verheugen, que afirmó que, normalmente, una moneda única era el final de un proceso de integración política pero que, al contrario de las expectativas, los efectos de la puesta en vigor del euro marcaron el inicio de la visualización de las dificultades de la integración. Se debe tener en cuenta que esta euforia coincide con el “momento excepcional” de aquellos años.³⁷¹

Esta euforia empezó a ceder con el comienzo del Siglo XXI, a la vez que sus más ardientes defensores tuvieron que reconocer las dificultades con que se enfrentaba el “proyecto” de la UE. El análisis de esta situación podía afrontarse desde una perspectiva institucional, como lo preconiza Rosato³⁷², pero restringir la naturaleza de la UE al nivel de una institución internacional “normal” es eludir tanto la intencionalidad del “proyecto” como la génesis de su materialización. Numerosos académicos, políticos y analistas han calificado a la UE como algo “único” y “excepcional”, un ente con vocación determinista de progresión en la integración mediante “una más estrecha unión” sin necesidad de concretar esa “intimidad”. La finalidad perseguida es la creación de un nuevo tipo de entidad política, que acabase con el orden westphaliano en Europa y que ejerciese de actor internacional como un estado nuevo, depositario de la soberanía de los Estados componentes.

Aunque en la investigación se recogen numerosas “calas” de la bibliografía estratégica, es difícil precisar el momento cuando la “literatura” sobre la UE cambió su tendencia optimista, pasando de las más encendidas loas al europeísmo, hacia una actitud

³⁷¹ **ROSATO, S.** “Europe’s Troubles Power Politics and the State of the European Project”. *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011.

³⁷² Ibid.

escéptica sobre la configuración futura del “proyecto europeo”. Entre otros autores pueden citarse a Judt (1996), Krastev (2010), Corn (2011), Rosato (1011), Grygiel (2012) y Gerot/ Leonard (2013). La escasa incidencia práctica de las orientaciones de la EES, el fracaso de la Constitución Europea, las políticas unilaterales de Francia, Reino Unido y Alemania, la configuración de un nuevo mapa energético de Europa, la “excepcionalidad” británica y, sobre todo, las consecuencias de la crisis financiera han marcado una tendencia creciente hacia una UE más asimétrica y poco cohesionada, tanto en lo económico como en lo social. También presenta, una tendencia de “renacionalización” a expensas de las instituciones controladas desde Bruselas, junto con una progresiva disminución de su protagonismo a nivel mundial.

Existe un amplio consenso en la literatura que versa sobre el desarrollo del “proyecto”, de que las dificultades con que se encuentra tienen su origen en un error de concepción en su enfoque político. Grygiel³⁷³ es uno de los autores que reitera que la asunción del paradigma que la integración europea daría paso a una entidad nacional constituye un error esencial. Consecuencia inmediata de ese error sería que para su consecución, el camino consistía en la adopción de un enfoque tecnocrático, lo que significaba la asunción de la carencia de una base democrática debido a que la institución precedía al *demos* y que éste se iría formando con el tiempo, mientras la dirección del proceso sería llevada a cabo por una élite burocrática.

Las relaciones entre los órganos de la UE y los estados miembros constituyen un elemento esencial del diseño institucional de la UE y, en este sentido, el nivel de protagonismo de la Comisión es un indicio crucial para definir el carácter que va adquiriendo la Unión, la evolución de esta relación marca el sesgo hacia la supranacionalidad o hacia el carácter intergubernamental de su naturaleza. Durante los años 90 la tendencia a la supranacionalidad fue dominante en la literatura pero, en la práctica, en vez de producirse el declive del poder de los Estados, según la prédica de las teorías neoinstitucionalistas que inspiraron la supranacionalidad de Maastricht, los años 90 fueron testigos de un refuerzo del protagonismo estatal en el proceso de toma de decisiones de la UE y la toma por las capitales del control de aspectos políticos

³⁷³ **GRYGIEL, J. J.** “The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States”. *Published for the Foreign Policy Research Institute*. 2012.

esenciales. Este hecho ha ido en detrimento del poder y autonomía de la Comisión, llevando a la UE en la dirección de un sistema parlamentario.³⁷⁴

Hay que tener presente que el Tratado de Maastricht, de 1992, que creó la UE, cambió la estructura de la anterior CE, añadiendo dos nuevos “bloques” competenciales, Justicia y la PESC. La UE otorgaba preeminencia al Consejo, pues con la aparición de esas nuevas áreas de políticas “sensibles”, los estados demandaban más voz en la toma de decisiones. Para los intergubernamentalistas, la preeminencia del Consejo confirmaba su teoría de que los estados eran los que determinaban la dirección de la UE, organización que se basaba en Tratados suscritos por los estados. Por el contrario, los federalistas consideraron este cambio como un paso atrás promovido por los egoísmos nacionales. Heartfield, citando al profesor Bickerton, defiende que este hecho no significa una vuelta al protagonismo nacional, sino que, en cuanto a su actuación como miembro del Consejo, se activaba una entidad nueva el “Estados miembro” que deriva su autoridad de fuentes externas a él, concretamente de la UE. Se preconiza que, en esta situación, la UE no cambia según el reflejo de las actitudes de los Estados miembros, sino que los Estados también cambian su actitud soberana, a medida que la participación política, de los respectivos electorados nacionales declinaba.³⁷⁵

Como referencia para el análisis se asume la UE como una realidad que soporta, desde Maastricht, un proceso continuo de crisis de naturaleza política, social y económica. Por lo tanto la referencia a la UE no puede efectuarse en el sentido de un ente estático perfectamente definido y estructurado, como es el caso de una institución internacional. El profesor Sergio Fabbrini enuncia que, actualmente, la UE no es un Estado y, para definir su naturaleza emplea la denominación “democracia compuesta” (*compound democracy*) para referirse a un concepto que describe una unión de Estados de diferente entidad demográfica, historia e intereses geográficos y, como tal, se caracteriza por distintas visiones de su identidad constituyente. Por ello, la UE se considerará como una asociación de gobiernos, elegidos democráticamente, que no posee ni su propio gobierno ni un *demos* común y que tampoco puede llegar a tenerlo, pues en ese caso

³⁷⁴ **MAJONE, G.** "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization." *Governance* 15(3): 375-392. 2002.

³⁷⁵ **HEARTFIELD, J.** “*Te European Union and the end of politics*”. Zero Books. 2013. Pag 109.

tendría una base democrática y se correría el riesgo de la formación constante mayorías que propiciarían el cambio de naturaleza del ente diseñado, concretamente sería el caso de que un Estado poderoso llegase a ejercer la hegemonía, algo que recordaría el proceso de la creación de Alemania en 1870. Al contrario de otras uniones designadas para concertar y ejercer poder, la UE parece estar designada para lo contrario.³⁷⁶ Por ello, Simms preconiza que la denominación “Confederación Europea” sería más apropiado que la de “Unión Europea”, pues la realidad del espacio europeo se parece más a la Confederación alemana de 1815, *Deutscher Bund*, que a los Estados Unidos después de su independencia en 1879.³⁷⁷

Kissinger, coincide con Fabbrini al afirmar que la UE disminuye la soberanía de sus Estados y sus funciones tradicionales de gobierno, tales como la moneda o el control de sus fronteras pero que, curiosamente, la acción política en Europa se mantiene en el nivel nacional y en muchos países las críticas, y oposición, a las políticas de la UE, se han convertido en un tema recurrente. Estima que “*el resultado es una constitucionalidad híbrida, algo entre un Estados y una confederación operando mediante reuniones ministeriales y una burocracia*”.³⁷⁸

Es un hecho que, desde su fundación, los esfuerzos para diseñar un modelo de gobernanza de la UE no fueron exitosos, achacando el fracaso a lo que se conoce como “déficit democrático”, término que hace referencia a la imposibilidad de crear un gobierno e instituciones elegidas democráticamente. Esta circunstancia es consecuencia directa de la confianza absoluta en el poder transformador de las estructuras económicas, siguiendo la secuencia de, primero implantar las condiciones materiales y después gestionar sus efectos por élites, a resguardo de las preferencias de la población a la que van dirigidas. La finalidad sería que el efecto llevaría, primero, a la eliminación de las diferencias nacionales y, como resultado final, nacería la nación europea: “Un

³⁷⁶ **FABBRINI, S.** “The Constitutionalisation of a Compound Democracy: Comparing the European Union with the American Experience”. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*. nº3. 2008.

³⁷⁷ **SIMMS, B.** “The European Triple Crisis of 2010”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 8, nº 2. 2010.

³⁷⁸ **KISSINGER, H.** *World Order. Reflections the Character of the History and the Course of History*. Alen Lane. Pinguin. 2014. Pag 92. Traducción propia.

mercado, una moneda y, más pronto que tarde, un pueblo".³⁷⁹ Algo así como fabricar una nación por procedimientos no democráticos para fundar una democracia. Este "déficit" se pone de manifiesto continuamente como se evidencia por los rechazos populares en referéndum al Tratado de Maastricht por Dinamarca en 1992, o de la Constitución Europea en 2005 por Francia y Holanda, o el continuado y progresivo desinterés por las elecciones al Parlamento de Estrasburgo, falta de legitimidad democrática que es circunvenido sistemáticamente por la élite europeísta y la eurocracia, mediante otros mecanismos diseñados ad-hoc. Prueba de ello es que el contenido fundamental de la Constitución, rechazado en referéndum en 2005, fue introducido en el acervo (*acquis*) de la UE mediante el Tratado de Lisboa en 2009.

Como ya se ha expuesto anteriormente, para conceptualizar lo que significó "Europa" durante la Guerra Fría, Steven Kramer, habilitó tres factores a los que denominó los "tres pilares" del "paradigma europeo", cuya vigencia iba a promover lo que el mismo autor identifica como la "edad de oro europea"³⁸⁰, un periodo de auge del "proyecto" que llevó a su desarrollo por la creación de la CEE y su evolución en la CE. Estos "tres pilares" los identifica como:

- Una política económica y social que trascendiese las viejas divisiones entre el socialismo, liberalismo y conservadurismo. El Estados de bienestar y la economía planificada impedirían otra depresión económica y terminaría con la inseguridad social y conflicto de clase.
- Una solución al "problema alemán" mediante la integración europea bajo el liderazgo del "eje franco-alemán".
- Una estrecha ligazón de Europa con los Estados Unidos en el ámbito de la Defensa.

En el periodo de la Posguerra Fría, la Europa de Maastricht, la UE como proclamada continuadora de la CE, asumió que dichos pilares podían mantenerse en la nueva situación y mejorarse continuamente en el futuro y así se plasmó en el art. 2 del Tratado

³⁷⁹ **GRYGIEL, J. J.** "The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States". *Foreign Policy Research Institute*. 2012.

³⁸⁰ **KRAMER, S. P.** "The Return of History in Europe". *Center for Strategic and International Studies. The Washington Quarterly* • 35:4 pp. 81_91. 2012

de Maastricht. Para la ampliación al Este también se asumió que sus ventajas podían extenderse a los nuevos socios. Ello llevaba implícita la asunción que el diseño de gobernanza que se había diseñado en Maastricht, podía seguir siendo válido para una Unión de unos 30 socios. Evidentemente, la gobernanza de una Unión de ese tamaño y con su diversidad, no prevista cuando se concibió Maastricht, hubiese necesitado un diseño adecuado a las nuevas realidades, pero la necesaria profundización en ese aspecto no se afrontó antes de la expansión, porque un nuevo formato podía afectar tanto a los “pilares” con a los fundamentos ideacionales del “proyecto”. En este contexto, se asumen los “pilares” de Kramer como referencia para el análisis de las vicisitudes de la integración europea tras la Posguerra Fría.

La implícita premisa del “**primer pilar**”, era que la competición económica global, en la que la UE sería preeminente, tendría lugar en un modelo cuyos actores serían las tradicionales potencias industriales, que disponían de estructuras sociales y laborales similares³⁸¹. El último proceso histórico de globalización que, convencionalmente, comienza en la última década del siglo XX, tiene un enorme impacto en el ámbito económico siendo el mundo testigo de la emergencia de potencias no europeas, principalmente, en Asia y en el Pacífico Occidental. Ese auge se implementa mediante la aplicación de modelos sociales y laborales novedosos, comenzando a desarrollar sus economías desde modestos niveles tecnológicos, con bajos costes de producción y progresando hasta alcanzar tecnologías de vanguardia. La competencia con los países europeos era un hecho y la “externalización” por “deslocalización” un reto.

En la primera década del siglo XX y, sobre todo, durante la crisis financiera, se reforzó el papel del Estado en la economía, poniendo en sus manos funciones que, hasta entonces, habían venido siendo privativas del mercado. El denominado “capitalismo de Estado” emergió como un sistema en que los gobiernos dominan los mercados con vistas a obtener réditos políticos, mediante prácticas proteccionistas. A medida que se desarrolló ese proceso se generaron distorsiones en la economía global con las consiguientes tensiones en la política internacional³⁸². Europa no fue ajena a ello y el fenómeno se reprodujo en su espacio.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² BREMMER, I. *The end of the free market*. Porfolio/Penguin.London. 2010. Pag 23.

Los efectos negativos de las consecuencias del cambio de modelo económico mundial tuvieron importantes repercusiones en el ámbito social de Europa creando, por una parte, lo que Kramer denomina una “aristocracia laboral”, constituida por aquellos que conservan continuidad en el empleo y buenos salarios y, para el resto, la modificación de las relaciones laborales con salarios más bajos, contratos más precarios y una disminución de las prestaciones sociales³⁸³. De esta situación fue consciente la UE y para hacer frente a la baja productividad y consiguiente estancamiento económico, en el Consejo Europeo, celebrado en Lisboa de Marzo de 2000, se acordaron una serie de medidas, para poner en práctica durante la década siguiente, relacionadas con la promoción de la cohesión social mediante el fomento del empleo con la implantación de reformas económicas, conjunto de medidas que constituyen lo que se denominó la Agenda de Lisboa.³⁸⁴

Hay que tener presente que en las sociedades desarrolladas, cualquier debilitamiento del nivel adquirido de bienestar por la población de un Estado tiene importantes e inmediatas repercusiones en su política interna, en forma de cambios en las prioridades de gobierno, con la consiguiente radicalización de los postulados de los partidos y alteraciones en el mapa electoral, algo que, a su vez, reconforma el interés nacional con la consiguiente influencia en el protagonismo de los Estados en las instituciones internacionales. En el ambiente de crisis iniciado en el año 2007, esa circunstancia se produjo en la mayoría de los países de la UE, ya que los gobiernos se plegaron, según las circunstancias, a las demandas sociales manteniendo, o incrementando, el gasto social en los presupuestos, con el consiguiente aumento de los niveles de deuda pública. Por lo tanto, la situación económica de los socios europeos, sobre todo los de la Eurozona, ha sido un factor esencial en la conformación de la asimetría del contexto de la UE, situación que se describió con denominaciones tales como “países periféricos” o “los del Sur”, que aluden a una descripción de la distribución geográfica del poder económico estatal en el continente, lo que es equivalente a la del poder político, una situación geopolítica.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#1. Consultado 21 marzo 2014.

El comienzo del nuevo milenio, entre 2001 y 2007, había coincidido con una retracción del crecimiento económico francés y alemán, el primero al menos del 2% anual y el segundo sobre el 1%. También aumentó el desempleo, bajó la renta per cápita y la productividad disminuyó a la mitad entre 1999 y 2008. Ante esta situación, tanto Francia como Alemania optaron por circunvenir las reglas de la UE referentes a los topes del déficit público y competencia, establecidas por la entrada en vigor de la moneda única, ajustando su conducta al interés nacional. La actuación francesa fue claramente de apoyo a sus empresas nacionales, también Alemania proporcionaba más ayuda estatal a sus empresas que cualquier otro país de Europa. A su vez Berlín y París, en 2005, también se opusieron a la Directiva de Servicios confeccionada por la Comisión, que trataba de implantar un solo mercado europeo de servicios. Simultáneamente, ambos Estados tomaron las medidas necesarias para impedir el control extranjero de sus empresas de gas y petróleo. En estas circunstancias, los órganos de “gobierno” de la UE fueron incapaces de imponer el cumplimiento de las normas comunitarias. Este fenómeno proteccionista, lo que Rosato denomina la “*reemergencia del nacionalismo económico*”,³⁸⁵ se volvió a manifestar en toda su crudeza en forma de efectos estructurales, con motivo de la crisis económica y financiera que comienza en el año 2008.

Desde el comienzo de las crisis económica, financiera y social, tanto Alemania como Francia pusieron en práctica concepciones diferentes respecto a la gestión del problema. La Canciller alemana Merkel preconizó una política de austeridad, tanto para su país como para los socios de la Eurozona, restringiendo los estímulos monetarios, oponiéndose a la bajada de los tipos de interés por parte del Banco Central Europeo (BCE) y vetando la formación de un fondo para rescate de bancos en dificultades. Esta política era contraria a la preconizada por el Presidente francés Sarkozy. Ambos gobiernos tomaron medidas para proteger sus industrias, economía y mercado de trabajo, priorizando esas consideraciones sobre las consecuencias negativas que pudiesen derivarse para sus socios.

Las poblaciones europeas han apoyado a sus gobiernos en la defensa de los intereses de sus países de forma autónoma de la UE. Según encuestas de la Comisión Europea, la

³⁸⁵ **ROSATO, S.** “Europe’s Troubles Power Politics and the State of the European Project”. *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011.

proporción de ciudadanos alemanes y franceses que opinaban que la pertenencia de sus países a la UE era ventajosa bajó del 66%, entre 1980-91 y a menos del 50% entre 1992 y 2004. Las poblaciones, desde 1991, también han apoyado las actitudes “nacionalistas” de sus Gobiernos.

La opinión más general se orienta hacia la consideración del beneficio para sus países más que para el conjunto de la UE.³⁸⁶ La sinopsis que de este aspecto de la situación efectúa Steven Enlanger³⁸⁷ es esclarecedora: *“La tensión (cuestión) principal en la Unión siempre ha estado entre las prioridades nacionales y el interés colectivo. La cesión de los derechos y poderes nacionales sobre moneda, comercio y aduanas, nunca ha sido fácil, incluso en periodos de bonanza. En tiempos de crisis, como el presente, la política nacional supera al interés común. Los líderes actúan para proteger sus industrias, trabajadores y votantes a expensas de los de otros socios. Incluso los trabajadores se agitan por los sacrificios que perciben hacen en nombre de la integración”*³⁸⁸.

La erosión del “**segundo pilar**”, “Europa” como una solución al “problema alemán” mediante la integración bajo el liderazgo del “eje franco-alemán” iba a tener su causa en la reunificación de Alemania. Este hecho, en apariencia, reconstituía condiciones geopolíticas similares a las que, en otro tiempo, posibilitaron el desequilibrio de poder en Europa, con indeseadas consecuencias.

Durante la Guerra Fría, con una Alemania dividida, quedó aplazada lo que se ha venido conociendo, desde 1871, como la “cuestión alemana”. Bismarck construyó una entidad política que por tamaño, población y localización geográfica en el centro de Europa – *Mittellage* – han dotado, históricamente, a Alemania con los atributos definitorios de una gran potencia, pero presentando la particularidad de que la magnitud de su poder era demasiado potente para participar en la consecución del equilibrio del poder en el

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ ERLANGER, Steven. “Continental Divide. Economy Shows Cracks in European Union”, *New York Times* (8 de junio). 2009

³⁸⁸ http://www.nytimes.com/2009/06/09/world/europe/09union.html?pagewanted=all&_r=1&_t=0. Consultado 20 Diciembre 2013. Traducción propia.

continente europeo, pero no tanto como para ejercer una hegemonía indiscutible en ese espacio geográfico. Tras la Segunda Guerra Mundial, la integración en Occidente de la República Federal, mediante la pertenencia a la OTAN y su protagonismo en la Comunidad Europea, junto con la adhesión de la República Democrática a la órbita soviética, más que liquidar la “cuestión alemana”, produjo su aletargamiento desde 1945 hasta finales de 1989.

Otro aspecto geopolítico que reconstituyó la reunificación fue la relación geográfica entre Alemania y Rusia, que ha tenido influencia en la estrategia alemana durante siglos. La distancia entre Moscú y Berlín es menor que la que existe entre la capital alemana y las de Portugal o España, con la diferencia que entre aquellas no existen obstáculos naturales importantes. Para Alemania, la proximidad geográfica junto con los lazos históricos y culturales, confieren a las relaciones con Rusia una mayor importancia que la de otros países centroeuropeos, antiguos satélites de la URSS.

La estrategia económica de Alemania ha mantenido sus características desde el denominado “milagro alemán” en los años 50, consistente en el mantenimiento de salarios relativamente altos, sustentados por una política de exportaciones de bienes de gran valor añadido y de alta calidad, lo que implica la permanente búsqueda de nuevos mercados en el exterior. En la Posguerra Fría, la ampliación de la UE y el impulso de la globalización, apoyaron la estrategia comercial alemana aunque, tras la reunificación, la economía germana sufrió el impacto de la absorción de la Alemania del Este, pero una vez superados los efectos negativos del hecho, se configuró una potencia económica de tal entidad, en términos relativos con el resto de los socios, que el ejercicio de su poderío ha alterado la situación del continente, desequilibrando el eje franco-alemán y mutando los fundamentos de la UE.³⁸⁹

Para analizar la erosión del “segundo pilar”, es preciso identificar el progresivo cambio de la naturaleza del poder germano. Como referencia se parte del hecho que la Alemania reunificada no abandonó su cualidad de “potencia civil”, que ejerció la República de Bonn. Este término acuñado por François Duchene a principios de los años 70 para describir a las Comunidades Europeas fue, posteriormente, también aplicado al Japón surgido de la Segunda Guerra Mundial. En el mundo académico se

³⁸⁹ CHIVVIS, C, S. y RID, “The Roots of Germany's Russia Policy”. *Survival*. Vol 51 no. 2. Abril-Mayo 2009. Pags. 105–122.

utiliza para definir a aquel país que para adquirir sus objetivos en el ámbito internacional, a diferencia de las tradicionales grandes potencias, emplea las instituciones multinacionales y la cooperación económica, reservando el empleo del instrumento militar sólo para situaciones extremas. La finalidad añadida del comportamiento de este tipo de “potencia” es la de colaborar a “civilizar” las RR.II. mediante el refuerzo del “ordenamiento legal” internacional³⁹⁰. Esta forma de ejercer el poder sirvió a Alemania, tras la Segunda Guerra Mundial, para ir equiparándose a Francia y, posteriormente, promover la reunificación e incidir decisivamente en la configuración de la UE.

La aparente cesión del Canciller Kohl a las demandas del Presidente Mitterrand para adoptar la moneda única como condición para la reunificación, sin haber instituido previamente una política fiscal común, puede ser vista como una cesión alemana de compartir su nuevo poder adquirido mediante la unificación. Katzestein, desde el constructivismo, reta a las visiones realistas sobre esa “dejación de poder” al afirmar que *“ve una profunda transformación en el estilo y substancia de la política alemana y europea”*.³⁹¹ En la realidad se puede constatar algo diferente, pues el modelo de la República de Berlín con su predisposición al multilateralismo, la preminencia del Tribunal Constitucional, la independencia del Banco Central y la difusión del poder entre las instituciones políticas como elemento que promueve el consenso, llegaron a tomarse como modelo para conformar la UE, tanto en su estructura como en sus modos de actuación.³⁹² En este sentido se ponen de ejemplo tanto el desplazamiento del orgullo nacional por el éxito económico como la supremacía de la esfera privada sobre la pública. Heartfield expone que el nuevo “poder” alemán más que ser una “cuestión” es una “solución” para Europa. Lo resume en que *“En la mayoría de las Instituciones Europeas el consenso es la norma. La Comisión actúa bajo la norma de colegiación. El Parlamento está entre las menos combativas de las asambleas representativas. La capacidad técnica se impone a las componendas políticas. Los foros están concebidos*

³⁹⁰ KUNDNANI, H. “Germany as an Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011.

³⁹¹ KATZESTEIN, P. *“Tamed Power: Germany in Europe”*. Ithaca, Cornell University Press. 1972. Pag. 2.

³⁹² HEARTFIELD, J. *“The European Union and the end of politics”*. Zero Books. 2013. Pag 75.

*desde el hecho de que están fuera de los más duros hechos de la política nacional”.*³⁹³

La aseveración de Heartfield, a la vista de la conducta de Berlín durante la crisis financiera de la Eurozona y de la Guerra de Libia, también puede ser entendida como una forma peculiar del ejercicio de la hegemonía, en unas determinadas condiciones geopolíticas.

Se debe señalar que la concepción alemana de “potencia civil” no es, estrictamente, comparable con la acepción americana de “*soft power*”, algo que, normalmente, conduce a error. La primera es una modalidad de ejercicio del poder, que puede emplearse coactivamente, sin ser necesaria la fuerza militar, para imponer criterio o para articular la cooperación. La segunda es la faceta del ejercicio del poder que sigue pautas de atracción e imitación. El concepto de “potencia civil” es similar al de “Estado comercial” que Rosecrance había definido en las décadas de los 70 y 80. Se establecía que dado la devaluación de los medios de producción, aquellos estados que eran incapaces de desarrollar una estrategia mediante medios tradicionales, por causas de la no disponibilidad de potenciales adecuados o por experiencias traumáticas recientes, adoptaron otras modalidades de acción estratégica enfocadas a controlar mayores cuotas de comercio mundial antes que mantener poder militar. En esas circunstancias el poder en el ámbito internacional se ejercería, principalmente, mediante el comercio.³⁹⁴ Esta condición de Alemania como “potencia civil” pura, empezaría a cambiar a primeros del Siglo con la puesta en práctica de dos nuevas facetas de su política exterior. La primera fue el abandono del ejercicio de un rígido multilateralismo a favor de otro más adaptable a las circunstancias.

Al comienzo de la Posguerra Fría, con el atlantismo en su esplendor y acogido con entusiasmo por el gobierno de Kohl, se identificó como uno de los rasgos fundamentales de la política exterior alemana, algo a lo que los Estados Unidos dieron la bienvenida. En opinión de Chivvis y Rid ³⁹⁵ esa percepción era un espejismo que

³⁹³ Ibid. Pag 76. Traducción propia.

³⁹⁴ ROSECRANCE, R. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.

³⁹⁵ CHIVVIS, C. S. y RID, T. The Roots of Germany's Russia Policy. *Survival*. vol. 51 no. 2. Abril –Mayo 2009.

enmascaraba el impacto geopolítico real de la reunificación alemana y, de igual manera, retardaba su valoración real por Washington. Para una amplia parte de la élite política alemana, la reunificación significaba el comienzo de un proceso de construcción de una Gran Europa, en la que Alemania no constituiría la frontera oriental, sino la parte central de un espacio geográfico entre el Atlántico y los Urales. Ese amplio espacio paneuropeo incluiría a Rusia que, después de reformarse políticamente, se convertiría en uno de sus principales miembros. La política alemana respecto a Moscú, la *Russlandpolitik*, fue reconsiderada sobre estas bases, principalmente con la vuelta de los socialdemócratas al Gobierno de Berlín a finales de la década de los 90s.

A la *Russlandpolitik* hay que añadir la activa oposición del Gobierno socialdemócrata alemán a la Guerra de Irak, la política de statu quo en el seno de la OTAN sobre armas nucleares y la postura en la Guerra de Libia (2011) son muestras de esta tendencia, a ello hay que añadir su interés en llegar a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU o las limitaciones del tribunal Constitucional para ceder más soberanía a la UE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El rasgo a destacar de su nuevo enfoque multilateralista es que cuando Alemania considera más beneficioso adherirse a relaciones bilaterales recurre a ello como en los casos de Rusia o China. En este sentido, varios autores, entre ellos Kundnani, Simms y Rosato³⁹⁶, destacan que tras la reunificación, y la recuperación de su coste, parte de las élites germanas dejaron de considerar la integración europea y el “vínculo trasatlántico” como lo únicos intereses vitales para Alemania.

Otro rasgo controvertido de la percibida orientación exterior de la República de Berlín es la reaparición de una postura equidistante entre Washington y Moscú, *Äquidistanz*. Una corriente en la socialdemocracia alemana mantiene que va en aras del interés alemán mantener la colaboración con Rusia en el mismo nivel que con los Estados Unidos. Sin llegar a ello, las diferencias de los grandes partidos alemanes sobre las relaciones con Rusia son menores que las se podrían esperar. Tras el segundo “enlargement” de la OTAN, los socialdemócratas alegaron un efecto negativo sobre la

³⁹⁶ **KUNDNANI, H.** “Germany as an Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011. **SIMMS, Brendan.** “The European Triple Crisis of 2010”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 8, nº 2. 2010. **ROSATO, S.** “Europe’s Troubles Power Politics and the State of the European Project”. *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011.

política exterior rusa, mientras que del lado conservador se presentaron dudas sobre la extensión de garantías de la OTAN a Ucrania y Georgia y que el mantenimiento de estos argumentos deterioraba la relación con Rusia. Mientras ambas corrientes políticas coincidían en sus reservas sobre la defensa antimisil de la OTAN, a la vez que mantenían que no se deben exacerbar las sensibilidades de Moscú, con la finalidad de minimizar su victimismo.³⁹⁷

El segundo cambio en el ejercicio del poder es el relacionado con la forma en que Alemania emplea su potencial económico basándose en la moneda común. El euro, pensado para suprimir, o aminorar, las diferencias estructurales de los miembros de la Eurozona, se ha convertido en un instrumento para conseguir los efectos contrarios. Ya en 1997, el economista americano Martin Feldstein había manifestado que lejos de ser una solución, la implantación de la moneda única sería una futura fuente de conflictos tanto en Europa como en las relaciones con los Estados Unidos.³⁹⁸ Como dato baste indicar que en la década entre 1997 y 2007 el superávit comercial de Alemania con el resto de la Eurozona se cuadruplicó hasta alcanzar los 109 millardos de euros, a la vez que desde la implantación de la moneda única, la economía alemana depende, fundamentalmente de la demanda externa. Los desequilibrios financieros en la Eurozona llevaron a la toma de posturas enfrentadas entre socios, como consecuencia del desbordamiento de la crisis económica al campo de la deuda soberana.

En esta situación de profunda crisis, el “nacionalismo económico”, se puso de manifiesto en todo su esplendor y fue el detonante que “reconfiguró” las relaciones entre los socios de la UE. La relación tradicional franco-germana fue evolucionando hacia la supremacía alemana, con la consiguiente reconfiguración geopolítica de Europa³⁹⁹. La sensación, al tiempo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, negaba la posibilidad de una mayor integración europea en los años por venir. El proceso del “rescate” financiero griego y las intervenciones a Portugal, Irlanda, Grecia y

³⁹⁷ **CHIVVIS, C. S. y RID, T.** “The Roots of Germany's Russia Policy”. *Survival*. Vol 51 no. 2. Abril–Mayo 2009. Pags. 105–122.

³⁹⁸ **FELDSTEIN, M.** “EMU and International Conflict,” *Foreign Affairs*, November/December 1997.

³⁹⁹ **SIMÓN, Ls.** “The Euro-debt crisis: from finance to geopolitics?”, *RUSI Analysis*. 2 de diciembre 2011.

Chipre, junto a la condicionalidad para la ayuda al sistema bancario español, pusieron de manifiesto, con claridad, la reafirmación de la hegemonía geoeconómica alemana, en detrimento del protagonismo del resto de los socios y de las instituciones de la Unión. La hegemonía alemana quedó patente en el Consejo Europeo de la UE de diciembre de 2010 cuando Berlín impuso sus intereses económicos como fundamento para fijar los criterios financieros colectivos. Una subordinación que refleja, cómo se puso de manifiesto en 2003 con la crisis de Irak, que en momentos de crisis, las actuaciones de cada Estado responden, fundamentalmente, a sus intereses nacionales, mediante el ejercicio del poder nacional en sus diversas manifestaciones, en lugar de responder a principios de acción colectiva basados en los predicamentos solidarios base de las narrativas europeistas.

Durante la crisis de la eurozona, Alemania adoptó una nueva forma de hacer política, mediante el paso del conocido método “comunitario” de la CE– un enfoque supranacional impulsando por la Comisión y basado en el consenso – al de Maastricht, un proceso intergubernamental centrado en el Consejo, donde el peso relativo de los Estados determina tanto el proceso de decisión como los resultados. Este otro es denominado por la Canciller Merkel el “método Unión”, repatriando las decisiones a los estados. En el discurso de la apertura del año académico en Brujas, el 2 de Noviembre de 2010, lo expresaba de la siguiente manera. *“Si los principales actores - las instituciones de la Unión, los estados miembros y sus parlamentos – se complementan mutuamente de manera coordinada, en las competencias que les son propias, los inmensos retos que afronta Europa pueden afrontarse eficazmente. Cada actor es responsable de lo que tiene claramente definido. Queremos un Parlamento Europeo seguro de sí mismo, que bajo el Tratado de Lisboa ahora legisla a la par con el Consejo. Queremos una Comisión que sea una fértil fuente de ideas y retenga su monopolio de iniciativa legislativa. Permanezca como el garante de los tratados que es absolutamente como debe ser. Y queremos que el Consejo Europeo sea una institución con un Presidente permanente. Esto Implica que los Jefes de Estados o Gobierno de los 27 Estados miembros y el Presidente de la Comisión Europea diseñarán,*

*conjuntamente con el Presidente del Consejo Europeo los criterios de cómo la UE debe desarrollarse”.*⁴⁰⁰

Aunque el “método Unión” no ha tenido su reflejo en los Tratados, se ha venido llevando a la práctica. Las relaciones dentro de la UE, sobre todo en la eurozona, han adoptado una configuración diferente respecto a la finalidad de la integración, algo que revierte en una situación de naturaleza geopolítica, que incluso se explicita identificando geográficamente zonas como es la “Europa del Sur”. El caso alemán puede tomarse como paradigma del actor que, a falta de retos definidos en términos geopolíticos tradicionales, define su interés nacional en parámetros económicos en el ámbito de la Eurozona y en la totalidad de la UE, imponiendo sus preferencias en una contienda competitiva de suma cero.

Entre 2010 y 2012, la política alemana durante la gestión de la crisis en la eurozona se puede identificar por cuatro características:

- La primacía de la austeridad en el gasto público como base de la política, seguida muy de lejos por la promoción de reformas estructurales.
- El retraso en la toma de las decisiones importantes de acuerdo con el calendario político interno de Alemania.
- La reducción de expectativas en vísperas de eventos políticos importantes como Cumbres y matizaciones de las iniciativas tomadas.
- La permanente vaguedad sobre el futuro político de la UE.

En esas circunstancias la cualidad de “poder civil” para Alemania es válida en su faceta normativa, pero no suficiente para definir la actuación de Berlín como actor internacional.

Kundnani⁴⁰¹ preconiza la naturaleza geoeconómica de la actuación internacional alemana, partiendo del hecho de que aplica métodos de comercio con la lógica del

⁴⁰⁰ <https://www.coleurope.eu/content/news/Speeches/Europakolleg%20Brugge%20Mitschrift%20englisch.pdf>. Consultado 25 Oct 2013. Traducción propia.

⁴⁰¹ **KUNDNANI, H.** “Germany as an Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011. **SIMMS, B.** “The European Triple Crisis of 2010”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 8, nº 2.

conflicto para obtener sus intereses nacionales. Se apoya en las relaciones entre el Estados y las empresas, lo que Luttwak⁴⁰² denomina “*manipulación recíproca*” que se traduce en que éstas influyen en el Gobierno para que adopte políticas que favorezcan sus intereses a la vez que el Gobierno se beneficia de magnitudes económicas favorables, crecimiento de la confianza pública y creación de empleo, factores importantes en la política doméstica.

Esta relación determina la política económica del Gobierno de Berlín ya que las exportaciones alemanas, durante la primera década del siglo, constituyeron los dos tercios del Producto Interior Bruto (PIB) lo que influye decisivamente en la política exterior alemana, pues un 60% de sus exportaciones se efectúan a la UE, las relaciones con los países destino fuera de Europa, sobre todo los clientes preferentes, en este caso China y Rusia determinan, en gran medida, su acción exterior, cuya principal finalidad es conformar un ambiente propicio para mantener un “orden internacional” que mantenga las condiciones geoeconómicas favorables. Alemania define sus intereses nacionales en términos económicos.

En este sentido hay que volver a la relación *Russlandpolitik* cuyo pilar básico son las relaciones energéticas centradas en el gas natural. Alemania es el mayor importador y consumidor europeo de gas ruso, ya que es el destino del 20% de las exportaciones rusas de gas y el 10% de las de petróleo las consumen los hogares e industrias germanas, aunque después de las restricciones rusas de gas a través de Ucrania a principios de 2009, dañaron el crédito y la confianza en Rusia, lo que llevó a Alemania a la planificación de la diversificación de las importaciones energéticas. El parón nuclear germano, tomado por la Canciller Merkel consecuencia de la reacción de la opinión pública germana tras el accidente de Fukushima en Japón, constituye una decisión aparentemente contradictoria pues confirma la dependencia energética de Rusia, lo que refuerza la sensación de vulnerabilidad estratégica.

La hegemonía alemana en el espacio de la UE ha tenido una incidencia directa en el funcionamiento de la estructura institucional europea pues ha degradado el poder de la

⁴⁰² LUTWARK, E. “From Geopolitics to Geoeconomics. Logic of conflict”, *The National Interest* (verano). 1990.

Comisión en beneficio de los criterios emitidos por Berlín, tanto dentro como fuera del Consejo. Otro de los cambios afecta, de diversas formas, al tradicional “eje franco-alemán”, curiosamente aportando ciertos beneficios relativos a Francia pues en la UE expandida, el “eje” no era bien visto por alguno de los nuevos socios; con la crisis económica recobró su poder de referencia pero esta vez visiblemente “desequilibrado” en contra de Francia. El Presidente Sarkozy fue capaz de sensibilizar a la opinión pública francesa de estos desequilibrios y de la necesidad de tomar medidas; al mismo tiempo, el eclipse del protagonismo de la Comisión fue bien visto por París pues el poder adquirido por Bruselas, desde el Tratado de Maastricht, era considerado excesivo por el Gobierno francés.

La reunificación y posterior hegemonía alemana significó la ruptura del equilibrio de poder interno en Europa, esta vez provocado por causas geoeconómicas pero que iba a tener sus manifestaciones en términos puramente geopolíticos. El desequilibrio provocó la reacción francesa como parte del “eje” y también del Reino Unido en una versión actualizada de su cometido histórico de *offshore balancer*. Se volvía a reproducir, en formato, el problema histórico europeo de equilibrar la relación entre una potencia continental (Alemania), una marítima (Reino Unido) y otra marítima/continental (Francia). Para analizar la reacción se considera útil el esquema que expone Tony Corn que parte del supuesto que, tras la reunificación alemana, París, inicialmente, concibió una estrategia de contención que consistía en mantener el “eje” para la dirección franco-alemana de la UE mientras la dirección de la PESC la compartiría con el Reino Unido. Ese plan fracasó debido a tres causas; la primera es que el euro actuó como el catalizador que potenció tanto la “fortaleza” alemana como la “debilidad” francesa; la segunda es que las diferencias de concepción de la UE entre Alemania y Reino Unido eran evidentes, a la vez que el acercamiento Berlín- Moscú se basaba en una comunidad de intereses cada vez mayor. La tercera era que Francia tenía que gestionar una situación compleja de diferentes ritmos partiendo de un nivel de debilidad relativa, con tres actores diferentes: su propia opinión pública, los mercados globales y Alemania.⁴⁰³

⁴⁰³ CORN, Tony. “Toward a Gentler, Kinder German Reich?.The Realpolitik behind the European Financial Crisis”. Journal Article. Small Wars Journal.29 Nov 2011.

Francia asumió que la hegemonía germana, que en su concepción política descartaba el empleo del potencial militar, impedía que Europa se convirtiese en un actor estratégico global. La nueva política de Berlín era selectivamente multilateral, impulsada por la actitud de las élites alemanas que, como ha quedado expuesto, ya no percibían que una mayor integración europea era algo imperativo en la nueva situación. Por su parte, las élites políticas francesas preconizaron una nueva estrategia en la que París pivotaría hacia su condición marítima, en detrimento de la continental, para girar hacia el atlantismo como equilibrio a Alemania, algo que se materializó mediante el reingreso de Francia en la Estructura Militar de la OTAN (2009), endosada por el Partido Socialista tras el Informe Vedrine⁴⁰⁴, y posteriormente mediante los Tratados de Lancaster House con el Reino Unido (2010). Este último hecho es otra muestra de la quiebra de la “solidaridad” europea, un acuerdo bilateral de Defensa, que aunque se rodeó de cierta narrativa europeísta, se situaba al margen de las expectativas de colaboración recogidas en el Tratado de la UE aprobado en Lisboa en la forma de Cooperación Estructurada Permanente. La iniciativa franco-británica dio alas a la fragmentación de la cooperación militar en subagrupaciones regionales o de intereses concretos como el Grupo de Visegrado, Weimar y Weimar Plus, Grupo Báltico y otras basadas en la convergencia de los específicos intereses geopolíticos de sus Estados miembros.

La “pugna” franco-alemana produjo, entre otros efectos, nuevas concepciones sobre la forma de cómo debería evolucionar la Unión y las correspondientes morfologías a adoptar. Francia se une al Reino Unido en una versión intergubernamental, aunque con diferentes matices, frente a una Alemania que se orienta hacia una supranacionalidad con un “núcleo”, Francia y Alemania, sobre el que se articularía el resto, lo que llevaría a un tipo de federación de dos velocidades. Por el contrario, la colaboración de Francia y el Reino Unido se parece más a una confederación cooperativa de varias velocidades y basada en intereses concretos.⁴⁰⁵

El tercer “pilar” de Kramer se basa en una estrecha ligazón de Europa con los Estados Unidos en el ámbito de la Defensa. Mientras los otros dos pilares podían considerarse

⁴⁰⁴ www.defense.gouv.fr/.../Hubert%20Vedrine%5C's%... Consultado 12 Agosto 2014.

⁴⁰⁵ MONTFERRAND, B. de y THIEROT J L. “ *France-Allemagne: l'Heure de Verite*”. Tallandier.Paris, 2011.

“internos” de Europa, el tercero tiene un componente “exógeno” y autónomo, pues depende de los Estados Unidos.

La proclamada existencia de un ambiente estratégico “benigno” en Europa y su periferia, refrendado por los Conceptos Estratégicos de la OTAN de 1991 y 1999, llevaron a un significativo descenso de las fuerzas terrestres americanas asentadas en Europa. A finales de los años 80 había desplegados en Europa unos 200.000 soldados organizados en dos Cuerpos de Ejército; a principio de los años 90 se llevó a cabo una drástica reducción que supuso que la fuerza terrestre quedase en cinco Brigadas, con 42.000 militares. Esta entidad se mantuvo durante 10 años y fue la que participó en las operaciones de Bosnia y Kosovo. En 2003, coincidiendo con la Guerra de Irak, la administración Bush anunció un plan para reducir la presencia a 28.000 soldados, encuadrados en dos Brigadas.⁴⁰⁶ Estos datos, por si solos, no demuestran un irreversible “desinterés” americano por Europa, pero son prueba fehaciente de un cambio en la valoración estratégica del continente, o dicho de otra manera, de cómo encajar el espacio europeo en su Gran Estrategia.

En 2008, Condoleezza Rice⁴⁰⁷, ya como Secretaria de Estados, retomaba su debate sobre el “interés nacional”, anteriormente aludido en la investigación y que había iniciado en 2000 como Consejera de Seguridad Nacional. Después de recordar que tras la Guerra Fría se entraba en una época de contornos difusos en lo concerniente al orden internacional, reconoció que Estados Unidos se enfrentaron un mundo nuevo tras los ataques del 11 de Septiembre de 2001 en el que habían cambiado la naturaleza de las amenazas, pero lo que no había cambiado era las relaciones con las potencias tradicionales y las emergentes, aspecto que seguía siendo fundamentales para una política eficaz.

La línea de acción de la administración Bush, expresada en 2002, era la de adaptar las relaciones con las potencias tradicionales y emergentes (Brasil, Rusia, India y China) que se consideraban nuevos pilares del orden internacional. Rice expresa la visión americana de los efectos de la globalización, tanto sobre sus dinámicas internas de los

⁴⁰⁶ **MCGINLEY, S.** “An ocean closer: re-examining us force reductions in Eropé”. *USAWC Strategy Research Project*. US Army War College. 2009.

⁴⁰⁷ **RICE, C.** “Rethinking the National Interest, American Realism for a New World”, *Foreign Affairs* (julio-agosto); 2008.

Estados como en las relaciones a nivel mundial. Se refería a los “Estados fallidos” como algo pernicioso para la configuración de un nuevo orden internacional. Señalaba la expansión de la democracia como el antídoto del fallo de los Estados y al instrumento del “*nation building*” como el que serviría para implantar la extensión del ideal democrático en Oriente Medio. Se describe la política exterior americana como la actuación de los elementos de poder impulsados por valores, una mezcla de idealismo y realismo. Reconoce que podrían percibirse contradicciones a corto plazo, pero en el largo plazo, los intereses de los Estados Unidos se verían favorecidos. Apostillaba que este tipo de “realismo” es el que ha guiado la política de las dos administraciones Bush, caracterizadas por la guerra contra el terrorismo en general y las guerras en Irak y Afganistán en particular. Cuando Rice se refiere a la OTAN, defiende su expansión como una actuación en defensa de la democracia en Europa y las misiones “fuera de área”, como las de Afganistán, como el cometido principal de la Organización.

La llegada de la administración del Presidente Barack Obama, con la finalización de la presencia de las fuerzas estadounidenses de Irak y el anuncio del término para la salida de las de Afganistán, así como los efectos de la crisis financiera y su incidencia en los presupuestos de Defensa, van reconfigurando un giro en la estrategia americana. A juicio de la nueva administración, las experiencias de Irak y Afganistán hacían insostenible el leitmotiv de la expansión de la democracia como solución a los problemas geopolíticos y la consiguiente descalificación del “*nation building*” como instrumento estratégico, algo que lo puso de manifiesto gráficamente el Presidente Obama durante su discurso sobre el Estado de la Unión de 2012⁴⁰⁸, expresando que era necesario el “*nation building at home*”. Esta afirmación supone el enunciado de un cambio de paradigma y la constatación de la decadencia del idealismo, derivado del neoconservadurismo, que impulsó la toma de decisiones durante los dos mandatos del Presidente George W. Bush.

Después de tres guerras perdidas por desistimiento en dos generaciones, crisis económica, recortes presupuestarios, cambios tecnológicos y unas Fuerzas Armadas desgastadas, empezó a tomar adeptos la idea de cambiar los fundamentos estratégicos de los últimos sesenta y cinco años en el que se había mantenido el *deep engagement*

⁴⁰⁸ “An America Built to Last”, texto accesible en <http://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2012> (consultado en mayo de 2013).

(implicación global) como paradigma de la Gran Estrategia de los Estados Unidos y adoptar otra de repliegue *retrenchment* (repliegue). Barry Posen define la opción en términos de reducir su presencia militar en el exterior, eliminar o reducir dramáticamente sus compromisos de seguridad global y minimizar o evitar sus pretensiones y esfuerzos por liderar el orden liberal.⁴⁰⁹ En este sentido son elocuentes las palabras del Secretario de Defensa Hagel: “...*estamos entrando en una era donde el dominio americano de los mares, los cielos y el espacio, y no digamos en el ciberespacio, no puede darse por seguro. Y mientras los Estados Unidos actualmente mantienen una ventaja decisiva en los ámbitos militar y tecnológico sobre cualquier adversario, nuestra futura superioridad no está asegurada*”.⁴¹⁰

Los argumentos que preconizan el repliegue, en contra del mantenimiento de la estrategia de *deep engagement*, se fundamentan en criterios de eficacia, pues se había impuesto la tendencia de crecientes costes para obtener escasos beneficios. El declive relativo de los Estados Unidos, con respecto a potenciales rivales, encarece el mantenimiento de sus numerosos compromisos que, en ocasiones, se convierte en subvenciones para aliados que disponen de recursos para poder articular su propia Defensa. Otras motivaciones alegadas se refieren a que la intrusión estratégica americana produce rechazo en gobiernos y opiniones públicas extranjeras, que los gobiernos aliados no se implican con las operaciones militares de los Estados Unidos y corren el peligro de verse implicados en guerras que ponen en peligro la seguridad de su propio territorio.⁴¹¹ La estrategia Estadounidense del “*deep engagement*” ha constituido la base del escenario geopolítico mundial desde el final de la Guerra Fría y, en su condición de hegemon, los Estados Unidos han sido decisivos en el fomento de la estabilidad regional europea como uno de los componentes de la propia seguridad de Estados Unidos.

⁴⁰⁹ **POSEN, Barry R.** “The Case for Restraint,” *American Interest*, Vol. 3, No. 1 (November/December 2007), Pag 7–17.

⁴¹⁰ “Defense Innovation Days” Opening Keynote (Southeastern New England Defense Industry Alliance) As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, Newport, Rhode Island, Wednesday, September 03, 2014. <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1877>.. Consultado 13 Octubre 2014. Traducción propia.

⁴¹¹ **BROOKS, S, IKENBERRY, J y WOHLFORTH, W.** “Don’t Come Home: America The Case against Retrenchment”, *International Security*, vol. 37, no. 3 (invierno). 2013. Pag 5-70.

La finalidad estratégica descrita se identifica con la constante que ponía de manifiesto Spykman y que permanece viva a comienzo del siglo XXI: el principal interés estratégico de los Estados Unidos es asegurar el equilibrio de poder en las regiones que constituyen sus flancos transoceánicos, manteniéndolas internamente divididas, lo que quiere decir que la seguridad de los Estados Unidos depende de que tanto las potencias euroasiáticas de proyección atlántica (Europa) y las de Asia Oriental se mantengan en ese equilibrio. El mayor riesgo para ese equilibrio se percibe en Asia Oriental, al consolidarse la tendencia de la hegemonía regional de China, sin que ninguno de sus vecinos tenga la capacidad para contrarrestarla. La estabilidad de la zona requiere una implicación directa de los Estados Unidos para conseguir y mantener el equilibrio interno entre China y las diferentes potencias regionales, como India, Japón, Vietnam y Corea del Sur.⁴¹² .

Uno de los argumentos que emplean los partidarios del *retrenchment* tiene que ver con la poca contribución a la Defensa de gran parte de los aliados, algo que había puesto de manifiesto el Secretario de Defensa de los Estados Unidos Robert Gates y calificado como la “desmilitarización de Europa”⁴¹³ y que volvió a reiterar en junio de 2011, ante el Consejo Atlántico. Criticó la actitud de los europeos, su poco compromiso con la Alianza Atlántica, exhibiendo como referencia los bajos presupuestos de Defensa, lo que de hecho convertía a muchos estados europeos en “consumidores subvencionados” de Defensa, y previno sobre el riesgo de que las nuevas generaciones de mandatarios americanos, sin experiencia ni recuerdos de la Guerra Fría, tuviesen una percepción de menor credibilidad en cuanto la utilidad de la OTAN. Según Posen⁴¹⁴, uno de los efectos que ha producido la Gran Estrategia de los Estados Unidos durante y tras la Guerra Fría es que Europa y Japón disminuyeron sus capacidades de Defensa confiados, plenamente, en la disponibilidad permanente de las de su aliado estadounidense. Japón

⁴¹² **ROSS, R. S.** “US Grand Strategy, the Rise of China, and US National Security Strategy for East Asia” *Strategic Studies Quarterly*, vol. 7, nº 2 (verano). 2013.

⁴¹³ **GATES, R.**, Conferencia en la National Defense University, Washington, D.C., 23 Febrero 2010, http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid_1423.

⁴¹⁴ **POSEN, B.** “The European Security Strategy. Political Implications”, *Oxford Journal on Good Governance* (julio). 2004.

ha revertido la tendencia como consecuencia del auge del poder chino y se ha rearmado, pero Europa no lo ha hecho.

Tras el “aviso” de Gates, los Estados Unidos anunciaron una profunda revisión de su estrategia de Defensa, dada la situación de sus finanzas públicas y de la emergencia de nuevas potencias fuera de la zona euroatlántica, priorizando la zona de Asia-Pacífico y en segundo orden, el Golfo Pérsico. Esta reconsideración del papel estadounidense en el mundo conlleva, necesariamente, una revaloración de la relación trasatlántica y, en particular, la de considerar hasta qué punto, en la nueva situación, va a permanecer la OTAN relevante para la seguridad de Europa, Canadá y los Estados Unidos. En la medida que Estados Unidos desarrollen su anunciado “pivote” hacia Asia-Pacífico, Europa necesitará asumir mayores responsabilidades en su propia defensa y en la estabilidad del espacio más próximo, “el vecindario”, en el Norte de África, el Sahel, Levante, Este de Europa y Balcanes y, también, necesitará colaborar con los Estados Unidos tanto en la seguridad en Oriente Medio y Asia.⁴¹⁵

La relación de influencia de Estados Unidos en Europa ha adoptado nuevas modalidades de asociación en forma de “bilateralidades”. La creciente falta de cohesión de la Alianza, puesta de manifiesto en su evolución en la última década, y cuyo acto más llamativo se puso de manifiesto durante la Guerra de Libia, ha dado paso a una serie de acuerdos bilaterales de Estados Unidos con aliados para determinados asuntos militares, en el espacio europeo, al margen de la OTAN⁴¹⁶, tales como el uso el de bases, colaboración en el “escudo antimisiles” o el estacionamiento de tropas. Aunque los Estados Unidos siguen sustentando a la OTAN, política y militarmente, las diferentes “visiones geopolíticas” de los principales aliados, fuerzan a Washington a una mayor “autonomía” de actuación, tanto dentro del área OTAN como en su vecindario. Los intentos de adicionales ampliaciones de la Alianza hacia el Este o de estacionamiento de fuerzas, han sido frenados por Alemania, que con la entrada de Polonia y los Países

⁴¹⁵ PAVEL, B. y LIGHFOOT, J. “The Transatlantic Bargain After the Pivot”, *Atlantic Council* (marzo). 2012.

⁴¹⁶ Por acuerdos al margen de la OTAN se entiende aquellos que se desarrollan aprovechando el marco transatlántico formal pero fuera de sus procedimientos reglados, un procedimiento informal que se da también en otras organizaciones internacionales y que permite utilizar la cobertura institucional para acuerdos restringidos entre subgrupos de Estados miembros.

Bálticos, considera que dispone de un “buffer” entre ella y la nueva Rusia⁴¹⁷. Otros candidatos como Ucrania y Georgia, así como los estados que quedan de los Balcanes, tendrán que esperar mejor ocasión, con la consiguiente ventana de oportunidad para Moscú de atraerlos a la esfera de influencia rusa.

La modalidad de adaptación de los Estados Unidos a la evolución del contexto estratégico, junto con la austeridad presupuestaria, se configuran como las pautas que guiarán su conducta. La Administración Obama anunció reducciones en el despliegue de fuerzas en Europa, a la vez que los despliegues en Asia serían aumentados. Las directrices contenidas en el documento, en formato de Guía Estratégica de la Secretaría de Defensa: “*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*” de enero de 2012⁴¹⁸, contemplan al continente europeo como una zona de ambiente “benigno”, lo que permite reducir el esfuerzo militar que los Estados Unidos le han venido dedicando.

El ambiente “benigno” al que alude la Guía, se establecía a pesar de la invasión de Georgia por Rusia, hacía cuatro años, y sólo a un año en que las revueltas en los países del Norte de África hubiesen provocado una gran inestabilidad en la zona y cuando la guerra en Siria estaba en su apogeo, lo que conformaba una situación de conflicto en la totalidad de lo que ha venido a conocerse como el “vecindario” europeo. La Guía también reconoce que las Fuerzas Armadas de los países europeos no poseen las capacidades militares necesarias para poder afrontar su propia defensa. El embajador americano en la OTAN, Ivo Daalder, embajador americano en OTAN, puso esta circunstancia en evidencia en declaraciones al “Washington Post”: “*si hubo un tiempo en que se podía contar con los Estados Unidos para llenar los huecos que pudiesen presentarse en la defensa de Europa, ese momento está aproximándose rápidamente a su fin*”.⁴¹⁹ Las declaraciones de los Secretarios de Defensa estadounidenses, tanto las de Robert Gates como las de su sucesor Leon Panetta, tuvieron su consecuencia inmediata

⁴¹⁷ SIMMS, Brendan. “The European Triple Crisis of 2010”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 8, nº 2. 2010.

⁴¹⁸ Accesible en <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/us/20120106-PENTAGON.PDF> (Consultado en mayo de 2013).

⁴¹⁹ Accesible en http://www.washingtonpost.com/world/national-security/nato-allies-grapple-with-shrinking-defense-budgets/2012/01/20/gIOAKBg5aQ_story.html (Consultado mayo 2013).

en el anuncio estadounidense de reducir sus fuerzas terrestres de cuatro Brigadas estacionadas en Europa a dos, alegando como motivo las reducciones presupuestarias.⁴²⁰

En la Guía Estratégica se reafirman los intereses nacionales de Estados Unidos y se endosa estratégicamente el Concepto de Operaciones Conjunto (*Joint Operational Access Concept, JOAC*) que describe la visión de cómo se empleará el potencial militar Estadounidense para hacer frente a lo que se describe como retos emergentes militares, entre ellos el *Antiaccess and Area-denial Security (2A/AD)* (impedimento tanto para el acceso de fuerzas militares tanto como la negación de su actuación en una determinada zona). Se identifican tres tendencias principales en el ámbito de la Defensa Estadounidense: el crecimiento de la amenaza Antiacceso /Negación de zona, a nivel global, el cambio de la postura estratégica hacia Asia-Pacífico y la emergencia del espacio exterior y del ciberespacio como dominios operativos.

El concepto de operaciones militares es importante porque define la forma en que la herramienta militar estadounidense va a apoyar la estrategia. La promoción del libre comercio, el acceso a recursos y la colaboración internacional, seguirán siendo los objetivos estratégicos de los Estados Unidos, para ello promocionará la cooperación y utilizará su capacidad militar para implementar la estabilidad en amplias zonas del planeta, algo que permitirá mantener abierto los espacios comunes ("*global commons*"), mar y espacio, necesarios para el libre comercio. Este nuevo enfoque se traduce en una nueva postura militar, que implica la disminución de los estacionamientos de amplios contingentes de fuerzas terrestres en territorios aliados así como la apertura de nuevas bases y cierre de muchas existentes, "postura" que afecta directamente a Europa.

De lo anterior se puede deducirse que los Estados Unidos, como actor estratégico, tratan de modificar una estrategia anterior de "*deep engagement*" sobre la que se habían sustentado las estrategias propias de los países y organizaciones occidentales durante la Posguerra Fría. La reorientación estadounidense obligaría a una revisión de su "postura" militar en Europa y a su adaptación a cualquier reorientación de su despliegue militar estadounidense mundial y a los nuevos modos de empleo del poder militar en lo operativo. La estrategia de los Estados Unidos se revela como un componente

⁴²⁰ http://www.washingtonpost.com/world/national-security/army-brigades-to-leave-Europe/2012/01/12/gIQArZqluP_story.html (Consultado Mayo 2013)

importante de la variable independiente de la investigación: el ambiente estratégico internacional y que sirve de referencia a la evolución de las demás.

A nivel global, los Estados Unidos mantienen una capacidad militar preponderante que le capacita para actuar en cualquier parte de mundo. La tendencia es que en los próximos años, la tendencia fiscal promueva el aumento del sesgo de *retrenchment*. Si esta tendencia se concreta en los próximos años, disminuirá su capacidad para actuar como elemento estabilizador mundial. De lo que existen evidencias es que la crisis financiera de 2008 marcó un declive de la hegemonía económica. Layne apunta que se supone que el hegemon económico tiene asignado un papel estabilizador en las crisis, no actuar como agente de ellas. En el mismo sentido, se supone que el hegemon actúa de prestamista de emergencia en las crisis mundiales y de consumidor de bienes de economías en crisis y, en este sentido, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos han actuado como locomotora económica mundial. Desde la crisis de 2008, los Estados Unidos se han convertido en el mayor deudor mundial.⁴²¹ La hegemonía se propugna como una condición holística, diferente a cada una de sus partes, pero que no existe sin todas ellas. Si en el próximo decenio continúa el declive, los Estados Unidos serán incapaces de aportar al sistema internacional los “bienes públicos” propios del hegemon.

El las circunstancias existentes al comienzo de la segunda década del siglo, una intervención estadounidense en Europa, a no ser un flagrante caso de agresión de los configurados en el Artículo 5 del tratado de Washington, vía OTAN, no debe tomarse como algo garantizado de antemano, tesis que, entre otros, mantiene François Heisbourg. Al contrario que los casos de Bosnia y Kosovo, los Estados Unidos pueden no admitir como favorables y estratégicamente prioritarias, las condiciones existentes en una Europa poco cohesionada, un poder americano cuestionado, con un “vínculo trasatlántico” menos solidario que en la Guerra Fría y un manifiesto desinterés europeo

⁴²¹ **LAYNE, Christopher.** “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”. *International Studies Quarterly*. 2012. 56, 203–213.

por la Defensa, pueden llevar a Washington, en caso de conflicto, a priorizar sus escasos recursos hacia otras zonas geográficas.⁴²²

La caducidad de los “pilares” de Kramer constituye una evidencia del carácter evolutivo de la UE, consecuencia de la interacción de factores de naturaleza geográfica, demográfica, económica, social y política, enmarcados en diferentes culturas estratégicas. En las condiciones analizadas, la consideración de la UE como una mera institución y su evolución el resultado preestablecido del funcionamiento de Tratados queda en entredicho.

7.6 El declive del Orden Mundial Liberal y la deriva estratégica de Europa.

Europe: Strategic Drifter. Con este título, de alto contenido descriptivo, Jakub Grygiel definía la situación de Europa durante las crisis que la han afectado durante lo que va de siglo XXI.⁴²³ Cuando Maastricht toma forma, el ambiente posibilitador fue la vigencia indiscutible del Orden Mundial Liberal de la *Pax Americana*; en esos años el espacio europeo carecía de amenazas de seguridad internas o que emanasen su vecindario. La URSS había dejado de existir y desde el Norte de África y el Levante no emanaban indicios de peligros de entidad suficiente que pudiesen modificar la percepción de las condiciones de “Paz Perpetua” que la narrativa en uso predicaba para el continente, condición que posibilitaba la realización del “proyecto europeo”.

Desde su creación, las narrativas de apoyo al “proyecto europeo” le han adjudicado a la UE un protagonismo en el mundo basado en el ejercicio del *soft power*, como modelo a seguir, promocionando los que considera sus valores, instituciones y estilo de bienestar social. El papel de la UE en el mundo, mediante ese protagonismo, ha sido expresado de forma reiteradamente idealista. Ese relato ha estado siempre lejos de materializarse en la práctica debido tanto a la falta de concreción de la finalidad a conseguir como por la incapacidad para asumir las dificultades inherentes a su puesta en práctica y a la insensibilidad ideológica para percibir la vigencia de amenazas, tanto internas como

⁴²² HEISBOURG, François. “The defence of Europe: Towards a new transatlantic division of responsibilities”. “*All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*”. Centre for European Reform (CER), Centre for European Reform (CER), Febrero 2012.

⁴²³ GRYGIEL, J. “Europe: Strategic Drifter”. *The National Interest*. Volumen Julio-Agosto. 2013.

externas, a su propia existencia, condición derivada del voluntarismo determinista en cuanto a la inexorabilidad del “proyecto” que excluía la incidencia de los cambios derivados de la evolución del Orden Mundial en la adecuación del “proyecto europeo” y su indefectible difusión como ejemplo para la humanidad. Debido a ello, tampoco se asimiló el hecho de que en una situación de alteraciones relevantes en el Orden Mundial, las grandes potencias compiten por posicionarse ventajosamente en su afán por reconfigurar a su favor el sistema internacional, entre otros aspectos, mediante la mayor erosión posible de la influencia ejercida tanto por el anterior hegemon como por sus aliados.

Ya se ha señalado que la “pausa estratégica” de la última década del siglo pasado, consecuencia de la unipolaridad, permitió las expansiones territoriales de la OTAN y de la UE, pero los nuevos formatos de ambas no fueron diseñados en consideración a su adecuación para hacer frente a los posibles cambios del sistema internacional, estos se suponían preestablecidos por el Orden Mundial Liberal. La expansión de la OTAN llevó aparejada un anunciado cambio en su identidad, algo que quedó plasmado en la promulgación y puesta en práctica de los Conceptos Estratégicos de 1991 y 1999 que, teóricamente, eran adecuados al ambiente configurado por la primacía del Orden Mundial Liberal. En cuanto a la UE, la creación de la PESC, y de la PCSD, con la figura del Alto Representante, no trajo como consecuencia la implementación de una política exterior a semejanza de la de un actor internacional, ya que los países socios, en su condición de potencias, seguían ejerciendo su soberanía en ese ámbito, con la consiguiente autonomía estratégica.

La superposición de diferentes ámbitos de actuación estratégica en el espacio europeo: OTAN, UE, Estados Unidos, Rusia y las potencias europeas, sobre todo los “Tres Grandes” (UE3), han venido conformando, y conforman, una dinámica recíproca de colaboración-competición que pone límites a la actuación conjunta, afectando a la evolución de la OTAN desde 2001. Muestra de ello son los siguientes ejemplos:

- El apoyo franco-británico a Estados Unidos en impulsar la transformación de la OTAN, la adopción de la Iniciativa de Capacidades de Praga y el desarrollo de la NRF.
- La actuación franco-alemana de oposición al desarrollo de lo acordado en Praga y la oposición a desplegar la NRF en Afganistán.

- La falta de compromiso franco- alemana tuvo un impacto negativo en la coherencia y eficacia de la actuación de la OTAN en Afganistán⁴²⁴.

Las potenciales dificultades de colaboración entre la UE y OTAN se pusieron de manifiesto, en toda su amplitud, durante la crisis entre aliados provocada por la Guerra de Irak, situación en que ambas instituciones entraron en crisis. Antes de 2003 se habían establecido mecanismos de colaboración, pero a partir de la crisis iraquí, la cooperación entre ambas entidades ha adolecido de inconvenientes, los bloqueos políticos internos han surgido tanto de Estados que pertenecen a una organización y no a la otra, como entre miembros de ambas. Pueden citarse los problemas derivados de las relaciones con Turquía y entre esta y Chipre. La exclusión de Turquía de la Agencia Europea de Defensa (EDA), en 2004, cuando había sido miembro de su predecesora, el Grupo de Armamentos de la UEO (WEAG). La insatisfacción turca por lo que obtiene de la UE en compensación por su participación en operaciones NATO en colaboración con la UE, y lo que obtiene en reciprocidad de Bruselas, en concreto las consecuencias derivadas del acuerdo Berlín Plus, que regula el empleo de medios OTAN por la UE en operaciones de gestión de crisis que estipula que sólo los países de la UE que hayan firmado un acuerdo de seguridad con OTAN pueden participar en las consultas mutuas, lo que excluye a Chipre. A todo ello hay que agregar que también existen diferentes concepciones entre “atlantistas” y “europeístas” en ambas organizaciones, algo que conforma diferentes posturas que pueden, para asuntos que no se consideran vitales para los socios o aliados en su conjunto, bloquear las decisiones de forma indefinida.⁴²⁵

Con el comienzo de siglo empezaron a darse las condiciones para que el ambiente de seguridad dejase de ser benigno en el conjunto del ámbito internacional y, progresivamente, se tornara hostil en la totalidad del vecindario europeo. El auge del terrorismo islámico, las guerras de Afganistán e Irak, la resurgencia de Rusia y su correspondiente orientación estratégica, puesta de manifiesto con la Guerra de Georgia (2008), junto con las revueltas populares en el Norte de África y el Levante (2011), lo que mediáticamente se denominó Primavera Árabe, configuraron una situación de

⁴²⁴ **SIMON, Luis.** “International Power, National Grand Strategy and the Future of European Power”, *Tesis de la Facultad de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad de Londres*.2010. Pag 252.

⁴²⁵ **LEGENDRE, T.** “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*.Report 14. 2014. Pag 121-131.

inestabilidad y conflicto armado que afectaba, de diferentes formas, a los estados europeos. En consecuencia, para la UE se presentaba la ocasión de comprobar la viabilidad de la PESC y de su componente de Defensa, la PCSD, y estos reaccionaban en consecuencia según sus propias visiones e intereses nacionales.

A partir del 11/9 de 2001 quedó patente la inadecuación de la OTAN para gestionar el escenario estratégico más allá del área Euroatlántica, algo que ya se había puesto de manifiesto por el rápido alcance de la obsolescencia de las previsiones de sus Conceptos Estratégicos (NSC) tanto el de 1991 como el de 1999 y, dada la imposibilidad política en el momento de conformar uno nuevo debido, principalmente, a la virtualidad del “*atlantic divide*” puesto de manifiesto por la Guerra de Irak, llevó a la emisión, en la Cumbre de Riga de 2006, de unas orientaciones genéricas (*Comprehensive Political Guidelines*) para facilitar, en la fluida situación internacional imperante, tanto del planeamiento estratégico de la organización como el de la estructura de fuerzas, opción que tampoco resolvió las contradicciones aliadas, pues la falta de compromiso político por parte de la mayoría de los estados era evidente.

Otro acontecimiento de la mayor importancia para el devenir de la cohesión de la Alianza y de la confirmación de la falta de condiciones de *actorness* internacional de la UE, fue la invasión rusa de Georgia a principios de agosto de 2008, como consecuencia de la provocación georgiana resultado del agresivo planteamiento ruso y que acabó con la secesión de Abjasia y Osetia del Sur. Independientemente de los “*casus belli*” que pudieran haberse producido por ambas partes, Moscú aprovechó la ocasión para poner freno a la pretensión expansionista de la OTAN hacia su entorno inmediato, que venía incluyendo zonas de alta sensibilidad estratégica para Moscú como Ucrania y el Cáucaso. Los cambios en el Orden Mundial eran notorios y el bloqueo del Consejo de Seguridad de la ONU por Rusia, vestigio de la Guerra Fría, quedó patente mediante el ejercicio de veto.

La expansión de la OTAN al Este, que desde su inicio irritó a Moscú, entró en el temario de la Cumbre de Bucarest, en Abril de 2008, por medio del ofrecimiento de un Membership Action Plan (MAP) para Georgia y Ucrania⁴²⁶. Varios aliados, encabezados por Alemania bloquearon las aspiraciones de los dos países para el

⁴²⁶ <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34415.pdf>. Consultado 20 Enero 2013.

MAP⁴²⁷, con lo que el posterior conflicto georgiano provocó la división entre los aliados, sembrando la desconfianza, sobre todo en los del Este de Europa, temerosos estos del revisionismo ruso, mientras otros, encabezados por Alemania, eran partidarios de contemporizar con las reivindicaciones de Moscú. La OTAN no desarrolló actividad práctica relevante durante el desarrollo del conflicto georgiano y, a pesar de los gestos institucionales hacia Tbilisi y del mantenimiento de la retórica expansionista de “puertas abiertas”, el resultado fue una congelación *de facto* de la política de “enlargement” mantenida hasta entonces, lo que constituía un éxito estratégico ruso.⁴²⁸

El cambio de Administración en los Estados Unidos, a principios de 2009, pareció que facilitaría el acercamiento entre los aliados tras los desencuentros por el unilateralismo de la puesta en práctica de la GWOT. La apresurada retirada americana de Irak cambió el foco hacia el Induh Kush y a los aliados europeos de la OTAN no les quedó otra opción que elegir entre la adhesión o no al cambio de estrategia estadounidense en la guerra afgana.⁴²⁹ Durante la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 se decidió endosar la visión americana para que en Afganistán se adoptase una estrategia basada en un “enfoque integral” (*comprehensive approach*), sustentado por una estrategia militar basada en el concepto de *contrainsurgencia*, que tenía como objetivo la creación de un nuevo estado afgano (*state building*).⁴³⁰ Otro importante acuerdo tomado en la Cumbre se materializó en el anuncio de la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico OTAN para la Cumbre de Lisboa en 2010.

La situación en Afganistán, hasta entonces publicada, enmascaraba una realidad bien diferente de la que se puso de manifiesto tras la publicación del Plan de Campaña de

⁴²⁷ JACKSON, B. P. “The post-soviet Twilight”. *Hoover Institution*. 1 Febrero 2013.

⁴²⁸ KUPCHAN, C. A. “NATO’s Final Frontier”, *Foreign Affairs*, Mayo/Junio 2010.

⁴²⁹ Según el informe *Transatlantic Trends* de 2009 del German Marshall Fund, y a pesar de la confianza expresada en la gestión del presidente Obama para estabilizar la situación en Afganistán, el 77% de la población europea se oponía al envío de más tropas (19% aprueba algo o mucho el envío) y el 40% se oponía a incrementar la capacidad civil (55% apoya algo o mucho el incremento).

⁴³⁰ Estos dos conceptos son consecuencia directa del multilateralismo y del idealismo en las RR.II. Por *Comprehensive Approach*, adaptado a España con la denominación “Enfoque Integral”, se entiende un método de actuación mediante la conjunción de diferentes actores y agencias gubernamentales y no gubernamentales, bajo una misma dirección. El *State Building* supone la extensión del ideal democrático mediante la recreación de estados.

Contrainsurgencia⁴³¹, en agosto de 2009, del Nuevo Comandante de la ISAF el General Stanley McChrystal, que traducía a términos militares la estrategia enunciada por el Presidente Obama, asumida en la Cumbre de la OTAN de Abril. El desacuerdo de la Casa Blanca con las necesidades de recursos militares expuestas en el Plan de McChrystal, especialmente la petición adicional de tropas, provocó otro cambio de estrategia que fue anunciada por el Presidente Obama en su discurso el 2 de Diciembre de 2009 en la Academia Militar de West Point, en el que, además, quedó fijada la fecha para la retirada de Afganistán para finales de 2014.⁴³² La nueva estrategia americana, y por extensión de la OTAN, para Afganistán implicaba un cambio brusco de los fundamentos de actuación mantenidos hasta entonces, la retirada militar del país asiático y la renuncia a los objetivos establecidos, aunque se mantenía un voluntarista relato de que habían sido alcanzados. De cualquier forma, quedaba abolida la estrategia que había sido aprobada apenas ocho meses antes, en la Cumbre de Estrasburgo- Kehl y la motivación la expresó el Presidente Obama al pueblo americano.⁴³³

Tanto la estrategia a aplicar como la dirección de las operaciones en Afganistán venían siendo, desde el comienzo del conflicto, en Octubre de 2001, asunto privativo de los Estados Unidos. La Casa Blanca actuaba según sus propias percepciones e intereses, el Consejo Atlántico quedaba inédito y, como consecuencia, la actuación de OTAN era puramente instrumental, principalmente, con miras a obtener la legitimación internacional de la actuación norteamericana. Todo ello promocionaba la erosión de la frágil cohesión de la Alianza, puesta de manifiesto por las formas de actuación "personalizadas" de los aliados, sobre todo los europeos, en Afganistán ya que varios aliados incorporaron restricciones (*caveats*) a sus actuaciones militares, lo que se motejó por Estados Unidos como "insolidaridad". El embajador Zalmay Khalilzad, embajador

⁴³¹ <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34415.pdf> Consultado 15 Diciembre 2012.

⁴³² <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>. Consultado 15 Enero 2012.

⁴³³ Las estrategias de contrainsurgencia tratan, según Kilcullen, de controlar "un espacio políticamente en disputa entre un estado, o grupo de estados o potencias ocupantes, y uno o más antagonistas no estatales, de base popular". Por insurgencias se entienden los levantamientos populares que surgen de, y son conducidas por, redes sociales preexistentes al conflicto (pueblo, tribu, familia, religión, etc.) que existen en ambiente, social, informativo y físico, complejo. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/uscoin/3pillars_of_counterinsurgency.pdf. Consultado 20 Noviembre 2014. Traducción propia.

estadounidense en Kabul, describió de forma clara las motivaciones del cambio de estrategia en Afganistán: “*Las realidades políticas y económicas de los Estados Unidos, hace insostenible el actual nivel de empeño americano en Afganistán. A medida que el compromiso de los aliados se desvanece, lo que Washington decida conformará el futuro del Sur de Asia*”.⁴³⁴

El embajador Khalilzad coincidía con lo que Layne denomina los “*domestic drivers of american decline*”,⁴³⁵ entre los que destaca los costes económicos de las guerras de Irak y Afganistán, que se han financiado con préstamos extranjeros y no por aumento de la presión fiscal interna. Layne, tomando como referencia el trabajo del Premio Nobel en Economía Joseph Stiglitz, fija el coste de la Guerra de Irak en 3 billones de dólares. La factura de la Guerra de Afganistán se estima entre 110-120 millardos de dólares anuales, factor decisivo para motivar el cambio de estrategia en el país asiático. La pretensión inicial de Obama de implantar una estrategia de contrainsurgencia en Afganistán que, por naturaleza, es de imprevisible duración a la vez que demandante de una gran cantidad de recursos, era incompatible con las posibilidades financieras y económicas de los Estados Unidos al comienzo de la segunda década del Siglo.

La implicación de la OTAN en la guerra de Afganistán puede considerarse como un claro indicio de su sentido de la Alianza Global y de que las prioridades estratégicas americanas se alejaban de Europa. Gestos como los del Presidente Obama de no seguir la tradición de sus predecesores de asistir a las conmemoraciones del comienzo de la Segunda Guerra Mundial y de la caída del Muro de Berlín en 2009, así como la anulación de su participación en la Cumbre Estados Unidos - UE del 2010, se tomaron, en aquel momento como indicios de la tendencia. En la conformación de la nueva actitud se unían diferentes factores como distintas percepciones generacionales y visiones estratégicas, así como un debilitamiento de la confianza mutua. Magnus Christiansson señala el cada vez más frecuente uso del término “partner” en lugar del de

⁴³⁴ **KHALILZAD, Z.** “The Three Futures for Afghanistan, Why the Country Needs a Long-Term Commitment From the United States”. *Foreign Affairs*. December 16, 2011.

⁴³⁵ **LAYNE, C.** “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”. *International Studies Quarterly*. 2012. 56, 203–213.

“aliado”, mientras el de “amigos y aliados” se tornaba en el cada vez más genérico de “partners globales”.⁴³⁶

El acuerdo tomado en Estrasburgo-Khel de emitir un nuevo Concepto Estratégico OTAN se concretó en la Cumbre de Lisboa de 2010. El texto puede considerarse polivalente en el sentido de que, a falta de un verdadero consenso sobre la nueva finalidad de la OTAN, intenta reconciliar las diferentes posiciones de la Alianza: la americana de globalizar la Alianza, postura apoyada por los aliados europeos atlantistas, la de los europeos favorables al mantenimiento del statu quo (Alemania) y la de los aliados del Este, proclives a una defensa territorial más activa, sensibles al hipotético peligro ruso.

Bajo el título de “*Active Engagement, Modern Defence*”, el documento fija la forma de afrontar una nueva fase en la evolución de la OTAN en un mundo al que se califica de cambiante, para hacer frente a ese reto se identifican amenazas y se diseñan capacidades, pero su finalidad es abordada al final: “*Nosotros, los líderes políticos de la OTAN, estamos determinados a continuar la renovación de nuestra Alianza de forma que sea adecuada para hacer frente a los retos del Siglo XXI. Estamos firmemente decididos a preservar su eficacia como la más exitosa Alianza política-militar del globo. Nuestra Alianza se desarrolla como una fuente de esperanza porque se basa en los valores compartidos de libertad individual, democracia, derechos humanos y el imperio de la Ley y porque nuestra común y duradera finalidad es asegurar la libertad y seguridad de sus miembros. Esos valores y objetivos son universales y perpetuos, y estamos determinados a defenderlos mediante la unidad, solidaridad, fuerza y resolución*”.⁴³⁷

Del contenido del Concepto Estratégico OTAN de 2010 (NSC 2010) se infiere que trata de adaptar el papel de la Alianza a un mundo en cambio, pero sin indicar en qué dirección y en qué aspectos se produce ese cambio. Para gestionar ese ambiente se establecen tres ámbitos de actuación estratégicos o “cometidos esenciales” (*core tasks*): defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa. Los dos primeros proceden,

⁴³⁶ CHRISTIANSSON, M. “The ‘Partnerfication’ of NATO: From Wall-building to Bridges-building?”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014. Pag 60-73.

⁴³⁷ <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>. Consultado 24 septiembre 2013. Traducción propia.

con matices, de los NSC 1919 y 1999, el tercer cometido es el novedoso. A pesar del cambio anunciado, los cometidos parecen diseñados para la pervivencia del “Orden Mundial Liberal” que se sustenta en una “estructura histórica”, en la que los Estados Unidos constituyen el centro, o polo, que poseen la habilidad para conformar conductas y acontecimientos. En este sentido, el Profesor Ole Wæver, de tendencia constructivista, apunta que la “seguridad cooperativa”, una vez conceptualizada, constituye una estrategia para compensar la retirada de la centralidad mundial de los Estados Unidos mediante la movilización de un partenariado más amplio. Pone de manifiesto que como estrategia podía ser la adecuada, pero que la contradicción esencial reside en que las condiciones de centralidad de los Estados Unidos ya no se dan, elemento básico en la conformación del “Orden Mundial Liberal”. El hecho de que en el tenor literal del NSC 2010, la extensión del partenariado se contemple considerando a la OTAN como un centro que atrae a otros, siguiendo la dinámica del “enlargement” tradicional, es considerado como un error pues se asumían la vigencia de antiguos postulados. Wæver considera “miope” el diseño de políticas basadas en un único polo mundial, algo que los líderes políticos occidentales se empeñan en proclamar y que pertenece a un periodo histórico ya abandonado.⁴³⁸

De la complejidad del NSC 2010 pueden inferirse dos modos de actuación general de la Alianza, dos formas ideales de impulsar la actuación de la OTAN. Según Rynning⁴³⁹, esos modos pueden denominarse Agilidad Global (*Global Agility*) y Baluarte Regional (*Regional Bulwark*). Mediante el primero, la actuación de la Alianza se libera de trabas geográficas en su pretensión de gestionar amenazas y relaciones políticas, relacionadas con la Seguridad y Defensa. El segundo modo contempla una Alianza para la defensa de la zona OTAN y de su vecindario.

Esos modos no solo se conformarían como líneas de acción para la colaboración, sino también como modelos de confrontación dentro de OTAN y, en todo caso, no como protocolos permanentes de actuación, sino que, dependiendo de las circunstancias, grupos de aliados pueden adherirse a uno u otro. No obstante más allá de la retórica

⁴³⁸ **WÆVER, O.** “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014. Pag 50.

⁴³⁹ **RYNNING, Sten.** “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014. Pag 136.

existían las realidades y a esos modos se adhirieron los aliados según sus culturas estratégicas. Alemania y los países del Este optaban por la primacía de la Defensa Colectiva, aunque desde diferentes perspectivas. Alemania, tras el primer “enlargement”, se configuró como un “aliado de statu quo” según denominación de Keller, restringiendo sus obligaciones militares al área OTAN.⁴⁴⁰ En este sentido, el NSC 2010 no recogió el deseo alemán de desnuclearizar su territorio, ni el polaco de reconocer explícitamente la “amenaza” del Este. Por el contrario, en el punto 17 se establece que: *“en tanto en cuanto existan armas nucleares, la OTAN permanecerá una alianza nuclear”*. Al tratar la gestión de crisis, punto 20 del NSC2010, se hace referencia genérica al vecindario: *“Crisis y conflictos más allá de las fronteras de la OTAN pueden representar una amenaza directa a la seguridad del territorio y poblaciones de la Alianza. La OTAN se implicará donde sea posible y cuando sea necesario, para prevenir y gestionar crisis, estabilizar situaciones posconflicto y apoyar la reconstrucción”*,⁴⁴¹ no aludiendo a ninguna zona en especial. Los Estados Unidos y el Reino Unido, con culturas estratégicas extrovertidas, se erigieron en patrocinadores del ejercicio de la Agilidad Global.

El acontecimiento que puso a prueba tanto la cohesión aliada en la OTAN, como la viabilidad de la PCSD y de la cooperación entre ellas, se produjo en Marzo de 2011, con la intervención en la guerra civil de Libia. Enmarcado en las revueltas en el mundo árabe, lo que mediáticamente se ha venido denominando como “Primavera Árabe”, el 15 de Febrero de 2011, se produjo un levantamiento en la ciudad libia de Bengasi contra el régimen del Coronel Gaddafi que se propagó a todo el país, encontrando fiera respuesta desde el gobierno libio. A mediados de Marzo, las fuerzas del régimen estaban a punto de tomar Bengasi y, ante esa situación, Francia, Reino Unido y Qatar promovieron una intervención con el motivo de evitar una masacre de población civil, lo que se tradujo en una propuesta de intervención en el Consejo de Seguridad de la ONU presentada por Estados Unidos, Reino Unido y Francia que, por primera vez, una Resolución del Consejo se fundamentaría en el concepto “Responsabilidad de

⁴⁴⁰ **KELLER, Patrick.** “Germany in NATO: The Status Quo Ally”. *Survival: Global Politics and Strategy*, 54:3, 95-110. 2012.

⁴⁴¹ <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>. Consultado 24 Septiembre 2013. Traducción propia.

Proteger”, y que se aprobó mediante la Resolución 1973 del 26 de Febrero de 2011⁴⁴², con la abstención de Rusia, China, Brasil, India y Alemania, siendo el objetivo de la Resolución la puesta en práctica de medidas de carácter humanitario, lo que excluía formalmente motivaciones geopolíticas, como el cambio de régimen.

Las causas de la internacionalización del conflicto libio son complejas, atendiendo a la motivación aducida se puede encuadrar dentro del tipo de las “intervenciones liberales” configuradas en los años 90 del siglo anterior, pero el control político del cumplimiento, y por lo tanto de la interpretación de la Resolución 1973 fue asumido privativamente por Estados Unidos, Francia y Reino Unido el 31 de Marzo, cambiando la naturaleza de la actuación desde una “intervención liberal”, la protección de civiles, a otra “geopolítica” de cambio de régimen⁴⁴³, pues la actuación de lo que en realidad era una “*coalition of the willing*”, tornó, en el corto plazo, el conflicto en una cruenta guerra civil sin una situación final previsible.

El hecho de la abstención germana en el Consejo de Seguridad de la ONU, ha sido puesto de relieve por analistas y académicos como un hecho de la mayor importancia. Valga de referencia la solidez de los argumentos de Kundnani⁴⁴⁴ que conforma el hecho como la puesta en escena de la nueva actitud de Alemania en la esfera internacional, liberándose de sus “ataduras” con Occidente, lo que se venía conociendo como el *Westbindung*, e iniciando la “normalización” de su protagonismo en el contexto internacional. El desempeño diplomático de Berlín durante la guerra en Libia, la ausencia de militares alemanes en las operaciones de la OTAN, en un conflicto que tenía lugar en una zona fronteriza con el espacio aliado, donde se debía aplicar las disposiciones del NSC 2010, puede tomarse como la inhibición deliberada de Berlín ante una actuación militar en la que participaban sus principales socios y aliados; algo que se consideraba como la escenificación de la renuencia germana al intervencionismo mediante el instrumento militar, actitud inherente a su condición de “potencia civil” y

⁴⁴² http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf. Consultado 24 Septiembre 2013.

⁴⁴³ OBAMA, CAMERON and SARKOZY. “Libya’s Pathway to Peace”, *New York Times*, 14 Abril de 2011. http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0. Consultado 18 Noviembre de 2013.

⁴⁴⁴ KUNDNANI, Hans. “Germany as an Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011.

que, en el cambiante ambiente internacional, se manifestaba como rasgo de su voluntad de “autonomía” en política internacional.

Desde diversos ámbitos se ha puesto de manifiesto que el escenario libio era el idóneo para poner en práctica la PCSD. Pero desde el principio, socios tan importantes como Alemania y Polonia, acompañados por otros, se opusieron a cualquier implicación militar de la UE en Libia, opción que también fue apoyada por la Alta Representante. Sólo ocho de los veinte y siete socios de la UE participaron en las operaciones y cuatro de ellos impusieron restricciones a su actuación. Cuando comenzó la crisis, los países europeos responden, como hicieron veinte años antes con ocasión de la guerra en la antigua Yugoslavia: según sus propias visiones e intereses nacionales. De esta forma, Libia puede considerarse como un retorno episódico y formal a las “*wars of choice*”, en pleno declive del Orden Mundial Liberal que había posibilitado este tipo de actuaciones.

La decisión de intervenir en Libia ponía en riesgo importantes intereses nacionales de diversos socios de la UE. Al principio, tanto Italia, como Malta y Grecia rehusaron a participar en las sanciones a Gaddafi, pues los intereses económicos compartidos eran cuantiosos, así como proyectos bilaterales, a la vez que la actuación del régimen de Trípoli actuaba de freno a la inmigración masiva ilegal hacia esos países. Este aspecto de la emigración masiva provocada por la guerra produjo una crisis interna en la UE al reestablecerse los controles fronterizos entre Italia y Francia, lo que derogaba, aunque fuese temporalmente, a una de las políticas esenciales de la UE: la libre circulación de personas. El edificio institucional europeo de Seguridad y Defensa quedó afectado.

En realidad, el conflicto libio fue, esencialmente, una iniciativa franco-británica (aunque más francesa que británica) apoyada por los Estados Unidos. Esta circunstancia, en el contexto de la PCSD, e incluso de la OTAN, no puede abstraerse de lo que representa el *Treaty on Defence and Security Cooperation*, también conocido como Tratado de Lancaster House, firmado por Francia y el Reino Unido en noviembre de 2010. Estas dos tradicionales potencias mundiales, nucleares y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, a la vista de los cambios tanto en el contexto mundial como en el europeo, concibieron el Tratado como la forma de poder seguir en su status de potencias mediante la combinación de sus capacidades militares, sobre todo las de proyección estratégica, así como un acuerdo sobre energía nuclear.

La manera de cómo iba a evolucionar esta “entente” y su influencia, tanto en la OTAN como en la PCSD era desconocida, pues podía presentarse como complementaria a ambas organizaciones, como así se relató, o como alternativa a las mismas. En 2010 la inadecuación de la Defensa en los países europeos, en relación a las necesidades del contexto internacional, era un hecho manifiesto y muestra de la tendencia a la irrelevancia estratégica de Europa. París y Londres aportaban, al tiempo de la firma de Lancaster House, el 45% del gasto militar del continente y, ante la falta de compromiso de los otros países europeos, esta actuación parece un intento de obtener independencia estratégica. Ben Jones afirma que mientras el Acuerdo de Saint Malô de 1998 estableció las bases de la cooperación europea para obtener una capacidad de Defensa, el Tratado de Lancaster House constituye un nuevo enfoque para sostener el statu quo de las políticas soberanas en el ámbito de la Seguridad y Defensa,⁴⁴⁵ algo que dinamitaría cualquier potencial autonomía de la PESC y de su componente la PCSD. Howorth, al tratar el conflicto libio pone en cuestión la PCSD, afirmando que la crisis de *Libia fue un punto de inflexión en la historia de la PCSD*” para después añadir que “*En la crisis más seria en la frontera de la UE desde el nacimiento de la PCSD, la UE se mostró totalmente incapaz de actuar*”.⁴⁴⁶

Para la Alianza, la guerra civil libia tuvo importantes efectos y consecuencias. La dirección política de la intervención en el país norteafricano fue, nominalmente, asumida por un Directorio ad-hoc constituido, en su mayor parte, por aliados así como por otros países no miembros de la Alianza, dada la imposibilidad, por falta de consenso, de efectuarse por el Consejo Atlántico. La causa por la que la OTAN se hiciera cargo de la dirección de las operaciones no fue otra que la pura necesidad: no existía otra posibilidad de hacerlo; por lo que puede considerarse que la Estructura Militar de la Alianza actuó por defecto. La imposibilidad de constituir una estructura de mando y control militar ad hoc para gestionar un Teatro de Operaciones, por parte de los países intervinientes, y la incapacidad política y material de la PCSD para hacerlo, provocó que los Estados Unidos, que habían limitado temporalmente su protagonismo militar directo en el conflicto a los bombardeos de los primeros días, propiciasen, y

⁴⁴⁵ JONES, B. “Franco-British Military Cooperation: a new engine for European defence?”, *EU-ISS Occasional Paper No.88*. París. 2011.

⁴⁴⁶ HOWORTH, J. “The EU and NATO after Libya and Afghanistan: The Future of Euro-U.S. Security Cooperation”. *Yale Journal Of Strategic Affairs*. 26 Feb 2013. Pag 30-39.

permitiesen, el uso del sistema de Mando y Control de la Estructura Militar de la OTAN, o parte de ella, para la dirección de las operaciones en Libia, como un instrumento de “apoyo” a las fuerzas de la Coalición. Lo descrito constituye una anomalía pues, teóricamente, la Alianza “cedió” su Estructura Militar un Directorio político ad hoc conformado para la ocasión, algo que iba contra la esencia de la OTAN como el instrumento del Tratado de Washington.

La intervención en Libia también dejó en evidencia la corta vida del NSC 2010. Ya se ha aludido a que era un documento de síntesis pues, en asuntos estratégicos, el consenso, o la falta de él, se pone de manifiesto en la mayor o menor concreción de los elementos geopolíticos que conforman el documento. El hecho de la intervención de la OTAN en la Guerra de Libia merece una serie de consideraciones que afectan a todos los actores implicados. La denominada Primavera Árabe, en sus orígenes, se contempló desde Occidente como una revolución democrática y, desde esa perspectiva, Libia no podía “perderse para la causa”. El impulso liberal de los 90 resurgió, pero el ambiente internacional era muy diferente.

En 2011, los Estados Unidos presentaban claros signos de “fatiga” militar por las largas y costosas guerras de Irak y Afganistán, a la vez que el repliegue de esos escenarios se iba configurando como una tendencia estratégica y que debido a ello, inicialmente, la administración Obama se opuso a cualquier intervención en Libia, con la excepción de la Secretaria de Estado Hillary Clinton. Tanto el Secretario de Defensa, Robert Gates como el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Chairman of Joint Chiefs of Staff*) Almirante Mullen, se opusieron a la intervención con sólidos argumentos estratégicos y militares, al considerarla una “distracción” de la tendencia principal de reconfiguración estratégica. Además, estaba la imagen hostil de la OTAN en gran parte del mundo musulmán, ya que se la consideraba como una Alianza americana. En estas circunstancias, una intervención en Libia liderada por Estados Unidos, sería entendida como la tercera guerra iniciada por Washington en un país musulmán, en el periodo de una década.

Los aliados participaron, o dejaron de hacerlo, en Libia según sus intereses nacionales ya que, como ha quedado expuesto, la Estructura Militar de la OTAN se puso al servicio de una “*coalition of the willing*”, en la que la participación de los aliados fue “opcional” y su contribución “a la carta”. Las diferentes visiones estratégicas entre los Estados

Unidos y la mayoría de sus aliados europeos, se venían poniendo de manifiesto desde hacía tiempo, materializadas en la progresiva disminución de capacidades militares de estos, reflejadas en menguantes inversiones en los presupuestos de Defensa. Durante la reunión del Consejo Atlántico de Junio de 2010, el entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos Robert Gates, resumió la situación de la Alianza: *“Si no se detienen y revierten las actuales tendencias en el declive de las capacidades defensivas de Europa, los futuros líderes de los Estados Unidos, aquellos, al contrario que yo, para los que la Guerra Fría no fue su experiencia formativa, pueden considerar que no merece la pena invertir en la OTAN”*.⁴⁴⁷ Durante las operaciones en Libia se volvió a demostrar, como anteriormente en Bosnia y Kosovo en los años noventa, casi veinte años más tarde, las mismas carencias operativas de los aliados europeos. Sin las capacidades americanas de mando y control, inteligencia, guerra electrónica y ciberdefensa, así como el de adecuado apoyo logístico, que se canalizaron a través de la estructura de mando del SACEUR, concretamente del Mando Sur de la OTAN, las operaciones en Libia no hubiesen sido posibles y, con todo el apoyo OTAN, se tardó más de seis meses en prevalecer militarmente sobre un adversario militarmente débil, cuya libertad de acción quedo drásticamente reducida desde el principio.

Traducido a la capacidad de protagonismo de Europa como un actor internacional, su capacidad militar mantenía en la segunda década del siglo XXI los mismos parámetros que en la última década del siglo precedente, acrecentando la dependencia del poder militar estadounidense. A ello contribuía que la concepción estructural de la mayoría de sus Fuerzas Armadas permanecía anclada en la defensa territorial de la Guerra Fría. De los Tres Grandes, el Reino Unido y Francia mantenían capacidades de proyección militar como reflejo de su cultura estratégica, mientras que Alemania, sin las servidumbres de la Guerra Fría, reducía su instrumento militar a las capacidades propias de una “potencia civil” sin un marco de actuación militar, aunque cuantitativamente, su presupuesto es el tercero más alto de Europa.

La Guerra de Libia ahondó la crisis de cohesión de los miembros de la OTAN. Para Turquía, la participación en una operación de la Alianza en un país árabe, iba contra su política de amistad en su vecindario, “cero problemas”, en apoyo de su doctrina

⁴⁴⁷ <http://www.theguardian.com/world/2011/jun/10/nato-dismal-future-pentagon-chief>. Consultado 18Febrero 2013. Traducción propia.

“neotomana” con su componente islámico. Polonia era reticente pues constataba que desde la OTAN no se prestaba suficiente atención al Este de Europa para contrarrestar la “postura” agresiva” de Rusia. Alemania, tras su abstención en el Consejo de Seguridad no podía, ni le interesaba, cambiar de política de “statu quo” en la OTAN, ni alterar la senda de “normalización” de su conducta como actor internacional, mostrando independencia de criterio. Francia hubiese preferido que la intervención en Libia fuese una operación en el ámbito de la PCSD liderada por ella o, como mal menor, una actuación bilateral con el Reino Unido, pero la opción británica fue, una vez más, la de alejarse de cualquier expresión de autonomía europea en el ámbito de la Defensa y primó el atlantismo.

Como se ha expuesto anteriormente, el “vecindario” del Este dejó de ser benigno cuando Rusia identificó que no sólo el “enlargement” de la OTAN era hostil, también a la expansión de la UE le atribuyó el mismo carácter. La creación de la denominada Asociación Oriental (*Eastern Partnership, EaP*) promovida, en 2008, por Polonia y Suecia, materializa una iniciativa de la UE para establecer relaciones con los estados pos-soviéticos de Azerbaiyán, Armenia, Moldavia, Georgia, Bielorrusia y Ucrania, como marco para acuerdos tales como comercio, visados, economía, etc. El establecimiento del *EaP* fue el detonante definitivo del cambio desde una percepción hostil de la UE por parte de Rusia a otra de abierta confrontación.

Al tiempo de la creación de la *EaP*, las relaciones de Occidente con Rusia venían influidas por un contexto determinado por los intentos de expansión de la OTAN a Georgia y Ucrania, la independencia de Kosovo y la Guerra de Georgia. El *EaP* fue percibido por Moscú como un movimiento de la UE, previo a la integración de los estados a los que iba dirigido, dado que la estructura genérica de los Acuerdos de Integración con la UE implicaban una asimilación de la legislación comunitaria como paso previo a la integración en el mercado europeo. Para Rusia, la asunción de esos países del *acquis communautaire* equivaldría a la ruptura de los lazos con Moscú. Cuando se empezó a poner en práctica el proceso de asociación, Rusia adoptó una posición de enfrentamiento con la UE.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ DELCOUR, Laure y KOSTANYAN, Hrant. “Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and their consequences for the area that lies in between”. *Centre for European Policy Studies*. No. 17 / 17 Octubre 2014.

Aunque Rusia mantiene potentes lazos históricos y culturales con las antiguas repúblicas soviéticas, lo que constituye un instrumento poderoso de influencia, éste venía atemperado por el hecho de que tras la integración de los países del Este de Europa en la UE, el *soft power* comunitario ejercía un atractivo para las poblaciones de los países de la *EaP*. Este hecho constituye el fundamento de Moscú para buscar la integración de estos países en su esfera de influencia, mediante la Unión Aduanera y la futura Unión Económica Euroasiática, proyectos concebidos para sostener una estrategia de largo plazo, cuya finalidad es antagonizar a la UE.

La postura proactiva de Moscú en el Este de Europa, no ha sido óbice para que también se haya relacionado con algunos países europeos para establecer lazos económicos como el suministro de material militar, concretamente con Francia mediante la adquisición de buques anfibios y tecnología espacial, lo que aumentaría su capacidad para desarrollar acciones navales ofensivas; con Alemania para construir un centro de adiestramiento de combate mediante simulador para el Ejército ruso, así como otros tipos de actividades comerciales. Importantes han sido los intentos rusos para impedir la opción estadounidense de instalación de un escudo contra misiles balísticos en Europa. Los cambios en el proyecto inicial del Presidente George W. Bush, introducidos por la administración Obama, crearon recelos en los países de la Europa del Este, pues la percepción era que sobre la seguridad del conjunto de los aliados europeos, primaban las sensibilidades de Moscú y Washington respecto al programa nuclear iraní.⁴⁴⁹

El programa nuclear iraní ha sido otro de los elementos que han dejado en evidencia la atonía de la proclamada *actorness* europea en la evolución del Orden Mundial y la autonomía estratégica de sus instituciones en favor de sus estados miembros. Debido a su situación geográfica, la guerra de Libia, con sus graves consecuencias para la estabilidad del Norte de África y del Sahel, era sólo un episodio de un conflicto mucho más amplio que se extendió al Levante y a la totalidad de Oriente Medio. La guerra de Siria se convirtió en un campo de batalla de implicaciones regionales y mundiales donde la materialización de la confrontación de las dos ramas musulmanas: el chiismo y el sunismo. La guerra en Siria sirvió de telón de fondo para la confrontación de las potencias protagonistas lo que conformó dinámicas que inscriben los cambios en el

⁴⁴⁹ **SIMÓN, L.** y **ROGERS, J.**. "The return of european geopolitics all roads lead through London". *The RUSI Journal*. Vol. 155, No. 3, pp. 57-63. 2010.

Orden Mundial. La posición geográfica del conflicto afectaba a diferentes actores, entre ellos Rusia, lo que impedía una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, como la 1973 que permitió la intervención en Libia. La situación creada y el apoyo de Teherán al gobierno de Damasco, propició el escenario para dar un nuevo giro a la aspiración iraní de convertirse en potencia nuclear.

La relación europea en la crisis iraní se puede presentar como una acción de pura diplomacia que tiene sus orígenes en relaciones comerciales bajo una perspectiva tecnológica, sin consideraciones estratégicas. Antes de la Revolución islamista de 1979, una compañía subsidiaria de Siemens empezó la construcción de una central nuclear con dos reactores, a los que dejó a medio acabar. A partir de ese momento, y a pesar de las restricciones alemanas sobre la adquisición por Teherán de tecnologías de uso militar, Irán trató de adquirir tecnología nuclear en el mercado negro, en Rusia y en territorio germano mediante el espionaje. En 2006 el Gobierno de Berlín desmanteló 41 medianas compañías bajo la sospecha de suministrar a Irán tecnologías de doble uso bien en trato directo o a través de Rusia.⁴⁵⁰

La incomunicación entre el Gobierno de Teherán y la Administración Bush sobre el tema nuclear se produjo después de que en Occidente se denunciasen planes iraníes para enriquecer uranio, algo que al ser Irán signatario del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (NTP) estaba obligado a informar a la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA). Irán argumentaba que nunca había violado las disposiciones del Tratado NPT y que tenía derecho a la energía nuclear para fines pacíficos. El Gobierno de Teherán insistía en que las restricciones que se le querían imponer estaban provocadas porque Irán no era un aliado de Estados Unidos. En 2002, el Presidente Bush incluyó a Irán, junto a Irak y Corea del Norte, en su “eje del mal” en referencia a la Guerra Global contra el Terrorismo.

En estas condiciones, y tras la crisis entre aliados provocada por la Guerra de Irán, los “Tres Grandes” de la UE (UE3), vieron la oportunidad para tomar la iniciativa en negociar con Irán. Para Francia era la oportunidad de erigirse en el portavoz de Europa como valedora de la PESC. Alemania quería evitar un conflicto para mantener su

⁴⁵⁰ JONES, G. “Germany’s Pivotal Role in the Iranian Nuclear Standoff”. *Carnegie Endowment for International Peace*. Noviembre 20, 2007.

impronta geopolítica basada en las exportaciones y el Reino Unido vio la iniciativa como un medio para recomponer el “vínculo trasatlántico”, dañado por la Guerra de Irak. La importancia de este hecho radica en que, desde el principio, se trató de una iniciativa *ad hoc*. Los UE3 estaban a cargo de las conversaciones, coordinadas por sus autoridades diplomáticas nacionales, cada país estaba representado por su correspondiente Ministro. La intervención en las negociaciones del Alto Representante para la PESC, Javier Solana, no era en nombre de los UE3, algo que incidía en el hecho de las limitaciones inherentes a la PESC⁴⁵¹.

El acuerdo firmado entre Irán y los Ministros de Asuntos Exteriores de los UE3, incluía la promesa de permitir inspecciones y de suspender el enriquecimiento de uranio, pendiente de alcanzar un status para unas amplias negociaciones. Los Tres Grandes reconocían el derecho iraní para desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos y ayudara a su desarrollo junto con la promesa de desarrollar un dialogo sobre seguridad regional. Este acuerdo no tenía en cuenta la raíz del problema: la ausencia de confianza entre Teherán y Washington.

El acuerdo de Noviembre de 2003 se veía desde diferentes perspectivas por las partes. Irán lo concibió como favorable, había conseguido concesiones de Occidente y esperaba mejores tiempos. Para los UE3 se había evitado la confrontación Irán-Estados Unidos, había comenzado un proceso de confianza que aumentaría mediante una mejora de las relaciones trasatlánticas.⁴⁵² Pero a medida que las negociaciones prosiguieron, los UE3 se convencieron que sólo el cese del enriquecimiento de uranio constituía una garantía de que Irán no conseguiría armamento nuclear, una situación que no eran capaces de imponer. En 2006, Washington se unió a los tres europeos. En Diciembre de 2006 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1737 que establecía que el hecho de que Irán persiguiese la posesión de armas nucleares constituía una “grave amenaza” y susceptible de sanciones. La irrupción de Estados Unidos en las negociaciones con Irán, se vieron influidas por el conflicto de Irak, ya que la política americana trató de acercar posturas con Teherán y Damasco, lo que llevó a tratar el tema nuclear Iraní al margen de la ONU.

⁴⁵¹ MAZZUCELLI, C. “EU-Iranian nuclear diplomacy: implications for US policy in the Middle East”. *Miami-Florida European Union Center*. Vol 4 nº6. Marzo 2007.

⁴⁵² Ibid.

El empleo de armas químicas en la guerra de Siria, y la subsiguiente crisis, promovieron la reacción de las potencias que entre otras acciones, produjo la reanudación de las negociaciones con Irán de los Estados Unidos, UE3, Rusia y China, grupo denominado 5+1, sobre el programa nuclear. La prensa internacional se refirió a los países del 5+1 como las “grandes potencias” mundiales y omitió la tradicional referencia a la “comunidad internacional”. El caso iraní demuestra el progresivo deterioro del multilateralismo y de la evolución del Orden Mundial, al intervenir los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU fuera del formato habitual, no actuaban en nombre de la Organización. En las negociaciones de los meses finales de 2013, cada uno de los países UE3 tuvieron su protagonismo particular en las negociaciones según su propio criterio y el hecho de que la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, actuara de portavoz de las reuniones, no implicaba que la PESC, y con ella la UE, fuera protagonista de las mismas. Lo que empezó siendo una iniciativa diplomática de unos países europeos sobre el programa nuclear iraní, fue primero integrada en el contexto de los intereses estadounidenses y más tarde diluida en la red de los intereses de las grandes potencias mundiales.

Durante el periodo de investigación se deduce que la UE muestra evidencias de falta de capacidad en lo referente a su protagonismo mundial, dadas las diferentes, cuando no dispares políticas exteriores de sus miembros, lo que demuestra la existencia de distintas visiones basadas en la diversidad de intereses y culturas estratégicas, solo susceptibles de coordinar en aspectos no esenciales. Grygiel identifica esa situación como una enorme vulnerabilidad, pues en el contexto internacional, la debilidad excita a otras potencias, como Rusia y China, a aprovecharse de la situación de debilidad de los países europeos para acrecentar su poder y, a la vez, erosionar los intereses estadounidenses. El continente europeo se enfrenta a incertidumbres sobre su estabilidad a largo plazo, debido a nuevas amenazas externas, demografía decreciente y problemas políticos y sociales, lo que hace improbable que las grandes potencias emergentes, dejen tranquila a una Europa débil.⁴⁵³

⁴⁵³ **GRYGIEL, J.** “Europe: Strategic Drifter”. *The National Interest*. Volumen Julio-Agosto. 2013.

La incógnita de futuro subyace en la capacidad europea de mantener su “proyecto”, o en qué medida deberá evolucionar, una vez que la *Pax Americana* haya perdido vigencia y teniendo en cuenta que el “proyecto”, desde sus orígenes es una criatura de aquella.

8. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto, la finalidad de la tesis trata de identificar y estudiar la naturaleza de los factores que han determinado la evolución de las relaciones de poder en el espacio europeo en el periodo 2001-2013. Para ello se ha empleado un enfoque diacrónico de los hechos, para tratar de deducir las relaciones de poder entre los actores estratégicos. Este tipo de análisis enfatiza el proceso de cambio en el tiempo.

La descripción de la secuencia de los hechos durante el periodo de la investigación muestra, en primer lugar, su carácter disruptivo respecto a los paradigmas proclamados en la década anterior. El cambio viene materializado por la manifiesta erosión de la estructura histórica conocida como *Pax Americana* u Orden Mundial Liberal. Comenzó el siglo con la modulación del “momento unipolar” mediante la mutación del ejercicio de la hegemonía global americana, desde la “benignidad” a la unilateralidad como respuesta a los ataques a territorio estadounidense el 11 de Septiembre de 2001, acontecimiento que rompió la inercia de ficción provocada en Occidente por la euforia del final de la Guerra Fría. Las consecuencias de este hecho también se manifestaron en una brusca evolución de la situación en la península europea.

La siguiente etapa, el proclamado final de la unipolaridad que, en expresión de Layne⁴⁵⁴, se produjo mediante “la salida unipolar”, se manifestó en varios ámbitos. La percepción del declive de la *Pax Americana*, que algunos autores ya lo habían identificado en décadas anteriores⁴⁵⁵, se produjo por el evidente cambio de la distribución del poder en el mundo debido a la aparición de otros centros que, al igual que los antecedentes históricos de este tipo, se debió a fuerzas impersonales. No obstante, como reiteradamente muestra la Historia, existen hechos que aceleran los procesos de cambio y, en este sentido, de la evolución del contexto en esos años se pueden identificar dos acontecimientos que afectaron directamente a la posición hegemónica de los Estados Unidos, uno externo y otro interno cuyo catalizador fue la crisis financiera de 2008. El primero es el traslado de la centralidad estratégica global desde la zona Euroatlántica hacia la de Asia-Pacífico motivado, principalmente, por la

⁴⁵⁴ LAYNE, C. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”. *International Studies Quarterly*.2012. 56, 203–213.

⁴⁵⁵ COX, R, W., “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium - Journal of International Studies* Junio, 1981, vol. 10,ps. 126-155.

migración del poder económico, desde el Atlántico al Pacífico Oriental, como consecuencia de la emergencia de China como gran potencia global, ámbito en que ejerce su poder, principalmente, en su faceta geoeconómica, y regionalmente también en el ámbito militar. Esta circunstancia ha provocado el enunciado estratégico estadounidense, conocido como “Pivot”, para orientar la migración de la orientación de su doctrina militar hacia las amenazas propias del teatro Asia-Pacífico. En el plano interno estadounidense, el impulsor del cambio se identifica con el declive económico propio y las dudas sobre el mantenimiento del monopolio del dólar, a largo plazo, como moneda de reserva.

El relativo declive del poder americano se percibe como heraldo del fin de su hegemonía en el sistema internacional y la transición hacia otra estructura histórica, ya que tras la crisis de 2008, la salida de Irak y la anunciada de Afganistán, las tres categorías de fuerzas de la estructura que sustentaban la *Pax Americana* se han visto erosionadas. Tanto el poder material en su aspecto económico como sus pilares ideológicos e institucionales se han debilitado y, aunque los Estados Unidos mantienen la preeminencia militar, la emergencia de grandes potencias como China, unida a las restricciones fiscales, llevan a pensar que en las próximas décadas, el poder militar americano será contrarrestado en determinadas regiones.

El presidente del Council of Foreign Relations de los Estados Unidos, Richard N. Haas, definía esta realidad en los siguientes términos: *“El poder en el mundo se ha fragmentado en un gran número de actores y niveles. El respeto por el modelo económico y político americano ha disminuido. Y las específicas opciones de la política de los Estados Unidos, especialmente en Oriente Medio, han suscitado dudas acerca de la capacidad de juicio americana y de la fiabilidad de las amenazas y promesas de los Estados Unidos”*⁴⁵⁶

En el espacio europeo, la reunificación política de los antiguos territorios del Tercer Reich al Oeste de la línea Oder - Neisse, junto con la desaparición de la Unión Soviética constituyeron los hechos que modificaron estructuralmente la geopolítica del continente, con importante incidencia en factores demográficos, políticos, culturales y económicos, más allá de la influencia de cualquier proyecto institucional tendente a promover un

⁴⁵⁶ HAAS, R. N: “The Unraveling. How to respond to a Disorder World”. *Foreign Affairs*. Noviembre-Diciembre 2014. Pgs. 70-79.

“orden europeo”, que pretendiese superponer a esa realidad. Los Estados Unidos, una vez que, a principios de Siglo, se implicasen militarmente en el continente asiático, siguieron valorando a la península europea como factor de su Gran Estrategia, al mantener la consideración como uno de los “*rimlands*” para el control de Eurasia, por lo que continuaron empleando la OTAN como el instrumento para tal fin. El mantenimiento del equilibrio en la nueva configuración del espacio europeo sigue siendo esencial para Washington, evitando la conformación de nuevos centros de poder como Alemania y Rusia, que tendría que equilibrar.

En la misma zona geográfica, el principio de Siglo aportó dos realidades geopolíticas de primer orden. Por una parte la constatación del protagonismo de la Alemania unificada como una gran potencia, algo que se considera como inmanente a la naturaleza germana como entidad política. Hobsbawm describe este rasgo de la siguiente forma: “*Las terribles derrotas en dos guerras mundiales, después de todo, no han impedido a Alemania acabar el Siglo XX como el estado dominante en el continente*”⁴⁵⁷. La forma en la que ha retornado a esa posición “dominante” es mediante la obtención y ejercicio de un poder apoyado, predominantemente, en el instrumento económico cuya conformación se inició con la República Federal, aprovechando, las “paradójicas” ventajas que les proporcionaba su condición de “vencido” tras la Segunda Guerra Mundial. Fue capaz de manipular en su favor la pertenencia, primero a las Comunidades Europeas y después a la UE, como a la OTAN, cuya importante aportación militar durante la Guerra Fría la empleó para modular el contexto estratégico con la finalidad de propiciar las condiciones favorables para la reunificación.

La otra realidad es la resurgencia de Rusia como potencia. La carencia de resistencias al impulso geopolítico de Occidente hacia el Este en el espacio europeo durante la última década del siglo XX, termina cuando Rusia se recupera como estado y lo pone de manifiesto mediante la publicación de sus Estrategias de Seguridad Nacional y el ejercicio de una política que le permita ejercer influencia en el antiguo espacio soviético en Europa. El explícito rechazo de la Federación Rusa a los planteamientos occidentales, tiene sus antecedentes en la percepción de haber sido tratada como una derrotada tras la disolución de la URSS, hecho materializado, principalmente, por el

⁴⁵⁷ **HOBSBAWM. E.** “*Age of Extremes*”. Abacus Books. Londres. 1995. Pag 130.

“enlargement” de la OTAN hacia su frontera. La cultura estratégica rusa está vinculada a la geopolítica y, por ello, la Seguridad Nacional es prioritaria, algo que viene determinado por su extensa geografía de forma que, continuamente, tiende a restablecer el “near aboard” o “buffer” como instrumento de protección. En su frontera occidental este hecho supone la conformación de una “marca” con los países de la Europa del Este y, como consecuencia, el establecimiento de una “resistencia” material, que conforma una alteridad real, como opuesta a las ideales al uso, empleadas para proclamar la identidad del “proyecto europeo”.

El cambio de rostro de la unipolaridad, tras el giro unilateralista de la administración Bush por los ataques del 11 de Septiembre de 2001 al territorio de Estados Unidos, afectó al espacio europeo en el sentido de que puso de manifiesto la preeminencia de la estructura conformada por el reparto de poder estatal por encima de las institucionales. Lo que hasta ese momento se había presentado discursivamente como una política occidental y europea coherente y fuertemente institucionalizada, se desequilibró bruscamente por la decisión estadounidense de emplear su poder en la defensa de sus intereses nacionales y por las resistencias de algunos aliados a ello.

La reacción de los Estados Unidos ante la puesta en práctica de las provisiones del artículo 5 tras el 11 de Septiembre fue de desdén hacia sus aliados de la OTAN. El inicio de la invasión de Afganistán en Octubre de 2001, marca el cambio de la narrativa occidental de la concepción de la seguridad, establecida en los años 90, basada en la difusión de la protección de los derechos humanos y apoyada en las “intervenciones liberales”, por la tradicional, fundamentada en la simple aplicación de las diferentes modalidades de poder, principalmente el potencial militar, como medio para la protección de los intereses nacionales. Las guerras “opcionales” cedieron a favor de las de “necesarias” y con ello, las proclamadas esperanzas de un impulso a la gobernanza mundial se desvanecieron.

La libertad de acción americana debido a su hegemonía, puesta de manifiesto en la decisión de Washington de invadir Irak en 2003 provocó, como efecto más notorio, la rápida erosión del “vínculo trasatlántico”. Las divergencias entre los aliados volvieron a poner en evidencia la primacía del interés nacional en las relaciones entre ellos, siendo el leitmotiv de esas diferencias el grado de apoyo al hegemon. Durante esta crisis las instituciones, en este caso la OTAN y la UE, no sirvieron de marco de relación ya que

ni el hegemon las empleó para ejercer su poder desde su seno y los actores optaron por actuar unidos en coaliciones al margen de aquellas, impulsados por visiones basadas en sus culturas estratégicas. Los aliados europeos se escindieron en dos frentes, uno continental apoyado en el eje franco –alemán y otro atlántico conformado por el Reino Unido, los países ibéricos, Holanda, Dinamarca y Noruega. Los países del Este, apoyaron al hegemon como resultado de un cálculo estratégico, tanto por confirmar la garantía de seguridad para los de nuevo ingreso en la OTAN, Polonia, Hungría y República Checa, como aquellos otros candidatos pendientes de hacerlo.

El cisma europeo durante los prolegómenos de la Guerra de Irak puso de manifiesto la ilusión de considerar a Europa como un actor internacional pleno. El “proyecto” europeo es una creación de la *Pax Americana* y, como tal, es influido por la modalidad de ejercicio del poder por el hegemon y también por las consecuencias de su declive. En las circunstancias de 2003, las posibilidades de concebir y articular la PESC eran remotas. La proclamación posmoderna de la UE como un actor internacional pos-westfaliano, basado exclusivamente en el *soft power* se eclipsó cuando surgieron las circunstancias que modificaron substancialmente el ambiente internacional que le servían de atmósferas a sus narrativas. Ante el cambio se constató la imposibilidad de actuación de la UE, al carecer de los necesarios atributos de *actorness* para hacer frente a la necesidad de interpretar contextos estratégicos (estructura) y articular estrategias, relacionando fines y medios (agencia).

Tras la crisis de la Guerra de Irak, la persistencia de la intención de convertir la UE en un actor estratégico, llevó a la confección de la EES, como un intento de convertirla en el instrumento para dotarla de un punto de apoyo para el desarrollo de una cultura estratégica europea. Pero la EES de 2003 no puede considerarse una estrategia, pues carece del impulso primario que aporta un poder con atributos soberanos que pudiese implementarla, careciendo de la capacidad de definir objetivos, priorizar acciones y asignar medios. La efímera vigencia de su impulso así lo acredita. El fracaso de la ratificación plebiscitaria de la Constitución de la Constitución Europea alejaba las expectativas de configurar las circunstancias para promover una sólida *actorness*, aunque el Tratado de Lisboa se concibió para circunvenir los resultados de la falta de apoyo popular al proyecto de Constitución.. En estas circunstancias la preeminencia, en y desde el espacio europeo, de la política de los tres grandes (Francia, Alemania y el Reino Unido) quedó de manifiesto en detrimento de una propia de la UE.

La adopción del euro como moneda común por los estados que forman parte de la Eurozona iba a tener evidentes efectos geopolíticos. El euro se concibió como un instrumento para materializar el axioma europeísta de que la integración económica llevaría al incremento del bienestar social, lo que facilitaría la cohesión de un *demos* como base de la unión política del continente. La convulsión financiera mundial, que comienza en 2007, iba a ser el desencadenante de la crisis del euro y en la de la deuda soberana de muchos de los países de la Eurozona. La situación creada por la recesión puso de manifiesto las limitaciones del diseño práctico de la concepción política del “proyecto europeo”. La adopción del euro ya había creado asimetrías en el espacio europeo, entre los estados que conformaban la Eurozona y los que permanecían al margen, la crisis aumentó las asimetrías al incorporar las internas propias de los países de la Eurozona.

Desde el comienzo de la crisis financiera Alemania materializó su poder imponiendo los criterios sobre la gestión de la situación, en detrimento de los órganos de la UE. Las políticas promovidas desde Berlín tenían como finalidad la protección de su modelo económico basado, principalmente, en las exportaciones. Esa circunstancia afectó al eje franco- alemán y provocó la intervención financiera de Grecia, Irlanda y Portugal, afectando gravemente a la soberanía y a la cohesión social de estos países. Desde el punto de económico la asimetría de la UE era evidente, acuñándose el correspondiente lenguaje para describirla en relación con su distribución geográfica, como la de “países periféricos”. La crisis social de los países de afectados por la crisis económica, incidió negativamente en la percepción social de las ventajas de la pertenencia a la UE, con las consiguientes consecuencias políticas. Se constatan que estas desigualdades se conformaban según divisiones geopolíticas, pues dependían del “peso” de cada estado en el conjunto de la UE.

El inicio de la crisis financiera coincidió con la materialización de las inestabilidades geopolíticas en el vecindario europeo oriental. La Guerra de Georgia, con el consiguiente bloqueo de adicionales expansiones de la OTAN al Este, apoyado en un discurso de moratoria, marca un hito en la situación geopolítica del espacio europeo, al materializarse la “resistencia” del poder ruso a la inercia de la expansión territorial de la OTAN y de la UE. En estas circunstancias, la utilización de los oleoductos y gaseoductos como instrumento geopolítico es un ejemplo de empleo de una modalidad de poder “duro” de efectos permanentes. La UE de Maastricht no estaba concebida para

estas nuevas circunstancias pues, idealmente, su fortaleza se concebía exclusivamente sobre el ejercicio del *soft power*, como una forma sustantiva de poder, no como una modalidad de ejercicio de poder.

El cambio de la administración en Washington, con la llegada del Presidente Obama, aparentemente moderó el unilateralismo de la anterior, pero los resultados prácticos en cuanto a la exclusividad para fijar la estrategia, fueron escasos. En Europa, en una actuación que puede considerarse como un intento de contrarrestar el auge alemán, el Presidente Sarkozy realizó un giro hacia el atlantismo y restituyó a Francia en la Estructura Militar integrada OTAN. La decisión de abandonar Irak fue un acto unilateral estadounidense como lo fueron las oscilaciones de la estrategia a aplicar en Afganistán, aunque en este caso se revistieron, en cierta forma, de institucionalismo mediante el recurso a su exposición en el Consejo Atlántico. El Concepto Estratégico de la OTAN de Lisboa en 2010, no contó con el acuerdo de fondo de Alemania y Polonia, sobre despliegue de armas nucleares y atención a Rusia respectivamente, con lo que su contenido sirvió de proclama de declaraciones generales. Este documento vio la luz pocas semanas después de que el Reino Unido y Francia firmasen los tratados de Lancaster House sobre defensa, al margen de la OTAN y de la UE, aunque proclamase fidelidad a ambas. Estos hechos son prueba de la modulación a la baja de la cohesión del vínculo trasatlántico y de la permanente búsqueda del equilibrio entre los Tres Grandes en el espacio europeo.

La Guerra de Libia volvió a poner de manifiesto la primacía del interés nacional sobre el institucionalismo. Con distinto formato reprodujo el enfrentamiento de los aliados sobre Irak, ocho años más tarde. La guerra de Libia fue un episodio en la configuración de una zona de inestabilidad geopolítica en el “vecindario Sur” de la UE que, en principio, se pretendió tratar mediante la modalidad de “intervención liberal” fundamentada en la aplicación de la Responsabilidad de Proteger, lo que suponía una operación militar. Estados Unidos facilitó los “posibilitadores” militares para la intervención, la coherencia europea volvía a fracturarse visualizándose el protagonismo de los Tres Grandes mediante la bilateralidad franco-británica y la unilateralidad germana. Esta vez Alemania se opuso a la intervención aliada en el país norteafricano preconizada por Francia y el Reino Unido, en clara muestra de la adopción su “camino especial” (*sonderweg*). El voto de Berlín, en el Consejo de Seguridad de la ONU, de

abstención junto con Rusia, China, Brasil e India, así lo demuestra. La PESC siguió estando ausente.

Los resultados de la intervención militar en Libia fueron desastrosos tanto para la situación del Norte de África como para la OTAN y la PCSD. Sin finalidad estratégica, rasgo característico de las “intervenciones liberales” u “operaciones de paz”, la acción militar tuvo como resultado el final del régimen de Gadafi y la instalación del caos en la región. Al igual que en el caso de Irak, los aliados actuaron mediante “coaliciones voluntarias”, al margen de las instituciones, en este caso la OTAN y de la UE. El hecho de que una parte de la estructura militar de la OTAN se emplease para dirigir las operaciones, no implica que el Consejo Atlántico cumpliera su cometido de dirección política de la Alianza pues, al no haber consenso para ello, se creó un directorio político ad hoc en el que participaron países ajenos a la OTAN. En esta ocasión, como en la Guerra de Irak, se puso de manifiesto la “vecindad especial” de Turquía, con su protagonismo catalizador en los conflictos dada su situación de bisagra entre diversos ámbitos geopolíticos, su pertenencia a la OTAN, y su vocación regional.

La Guerra de Libia constató, la vigencia de rasgos tendenciales de la geopolítica regional como:

- El “vínculo atlántico” era frágil, como demuestra la corta vida del Concepto Estratégico de la OTAN de 2010.
- El declive de la implicación militar americana en Europa unido a las carencias de capacidad militar expedicionaria de los europeos, al igual que se había demostrado en Kosovo doce años antes.
- La inoperancia de la PESC y de la PCSD, que tiene su causa principal en la búsqueda permanente del equilibrio de poder entre los Tres Grandes de la UE y el bajo compromiso de muchos socios y aliados. Esta circunstancia desprovee a la UE de los requisitos de *actorness* necesarios para ejercer como potencia internacional.
- La autonomía de la política internacional alemana, puesta de manifiesto en su actuación en el Consejo de Seguridad en la Resolución sobre Libia y la *Russlandpolitik*.

- La conformación de la totalidad del “vecindario europeo” como una zona de inestabilidad geopolítica de la que emanan amenazas potenciales y reales que , antagonizan dicho espacio.

La Guerra de Siria, debido a su localización geográfica, que le confiere serias implicaciones geopolíticas regionales y globales, no dio margen para habilitar una solución avalada por la “comunidad internacional”, entiéndase el Consejo de Seguridad, como en el caso de Libia, pero sirvió de catalizador para impulsar las negociaciones con Irán encaminadas a limitar su capacidad de obtención de armamento nuclear y aprovechar su capacidad de interlocución en el conflicto sirio. En las negociaciones intervinieron, por un lado los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania (5+1), a los que la prensa internacional se refirió como las “grandes potencias”, y por el otro el gobierno de Teherán. Cada uno de los Tres Grandes de la UE mantuvo su propia postura en las negociaciones. El hecho de que los cinco miembros del Consejo de Seguridad actuaran fuera del formato del Consejo de Seguridad de la ONU puede considerarse como un indicio de una tendencia al regreso a un Orden Mundial de la política de las potencias.

A lo largo del periodo de investigación, la UE, lejos del determinismo establecido desde Maastricht, se ha mostrado como una entidad mutante, más parecida a una confederación de estados que como una entidad supranacional. Se aproxima a lo que Sergio Fabbrini denomina “democracia compuesta” (*compound democracy*), concepto que describe una unión de Estados de diferente entidad demográfica, historia e intereses geográficos y, como tal, se caracteriza por distintas visiones de su identidad constituyente⁴⁵⁸. Las asimetrías en la UE, evidenciadas en el periodo de investigación, se muestran como resistencias estructurales que desmienten aspectos esenciales de la narrativa europeísta, ejemplo palmario del carácter contradictorio entre relato y realidad que conviven en el espacio europeo.

⁴⁵⁸ **FABBRINI, S.** “The Constitutionalisation of a Compound Democracy: Comparing the European Union with the American Experience”. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*. nº3. 2008.

Parafraseando a Jakub Grygiel,⁴⁵⁹ el *Strategic Drifter*, que constituye Europa, presenta una configuración de naturaleza geopolítica según las siguientes características:

- Los Tres Grandes gozan de independencia en sus políticas exteriores y tanto París como Berlín emplean la PESC y la PCSD para ello.
- Las políticas exteriores de muchos de los restantes estados miembros de la UE, predominantemente, se determinan en términos de política y economía domésticas, antes que en cálculos geopolíticos de amenazas externas.
- Las vulnerabilidades esenciales de la UE, en forma de debilidades, es posible que generen reacciones contrarias a la política de Estados Unidos en regiones próximas a Europa como son el Levante y Oriente Medio. Hecho que probablemente tienda a resolverse mediante bilateralidades entre socios y aliados europeos y Washington.
- El “vecindario de europeo” ha dejado de ser “benigno”, en el sentido de la posibilidad de gestionarlo e integrarlo mediante el exclusivo ejercicio de *soft power*. Los países europeos perciben diferentes amenazas según su posición geográfica. La situación pone de manifiesto las dificultades de actuación conjunta, cuando no las contradicciones, entre la OTAN y la PCSD. La tendencia indica que los Estados Unidos dispondrán de menos capacidades y motivaciones para apoyar permanentemente a Europa y, por lo tanto, se hace patente la percepción de que los países europeos deberán soportar mayores responsabilidades en los ámbitos de Seguridad y Defensa.
- Debido a que el problema del desarrollo del “proyecto” europeo es de naturaleza política y económica, rasgos que proceden de una concepción institucional con marcados rasgos voluntaristas y dado de que el proceso de integración europea es endógeno, la incidencia de actores externos sobre el mismo será indirecta.

Si se toman como referencia los proclamados elementos ideacionales del “proyecto europeo” se comprueba que, a partir de 2001, son evidentes las limitaciones en cuanto a la consecución práctica de los dos primeros objetivos existenciales expresados en el artículo 2 del Tratado de Maastricht:

⁴⁵⁹ **GRYGIEL, J.** “Europe: Strategic Drifter”. *The National Interest*. Volumen Julio-Agosto. 2013.

- Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado
- Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17.

La secuencia de acontecimientos durante el periodo de investigación también viene a poner de manifiesto que el dilema teórico sobre la verdadera alteridad de la UE para determinar su identidad si era de naturaleza temporal o geopolítica, dispone para resolverse, tanto en el exterior como en el interior, con la referencia de una alteridad geopolítica insoslayable.

El periodo de la investigación demuestra el crudo contraste entre las intenciones y expectativas del periodo de la Posguerra Fría y los resultados de su puesta en práctica.

9. BIBLIOGRAFÍA.

Artículos y publicaciones de Think-Tanks

ALPAY, Sahin “Will Turkey veer towards authoritarianism without the EU anchor?” en BECHEV D (Ed.), What does Turkey think? *European Council on Foreign relations* 2011 (junio).

ASMUS, Ronald D. y VONDRA Alexandr. “The Origins of Atlanticism in Central and Eastern Europe”. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 2, July 2005.

BALL, Terence. “New Faces of Power” en T.E. Watenberg, “*Rethinking Power*”. Albany. N.Y. State University of New York Press. 1992.

BONO G. (2004), “Introduction: the role of the EU in external crisis management”, *International Peacekeeping*, vol. 11, nº3 (otoño).

BROOKS Stephen, IKENBERRY John y WOHLFORTH William. “Don’t Come Home: America The Case against Retrenchment”, *International Security*, vol. 37, no. 3 (invierno). 2013.

BULMER, S. “History and Institutions of the European Unión” en “*Economics of the European Unión: Policy and analisis*”. Oxford University Press. 2004. Pag 3.

CHECKEL, Jeffrey T. Review: “The Constructivist Turn in International Relations Theory; National Interests in International Society; The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics; Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid. In: *World Politics*, 50 (2), 324-348. 1998.

CHANDLER, D. “War Without End(s)”: Grounding the Discourse of Global War. *Security Dialogue* 40(3), pp. 243-262. 2009.

CHIVVIS Christopher S. y RID Thomas. The Roots of Germany’s Russia Policy. *Survival*. vol. 51 no. 2. Abril –Mayo 2009.

CHRISTIANSSON, Magnus. “The ‘Partnerfication’ of NATO: From Wall-building to Bridges-building?”. !”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014.

COX, Robert W. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium - Journal of International Studies* Junio, 1981, vol. 10, ps. 126-155.

CROWE, Brian “A Common European Foreign Policy after Iraq?” *International Affairs* 79:3 2003 pp533-546.

DE LA CÁMARA, Manuel. (2012), “La política exterior de Rusia tras las elecciones presidenciales del 2012” en MORALES J (Ed.), *Rusia en la sociedad internacional*,

DAVUTOGLU Ahmet, “Turkey’s Zero-Problems”, *Foreing Policy* 2010 (mayo).

DELCOUR, Laure y KOSTANYAN, Hrant. “Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and their consequences for the area that lies in between”. *Centre for European Policy Studies*. No. 17 / 17 Octubre 2014.

DIEZ, Thomas. “Europe's others and the return of geopolitics”. *Cambridge Review of International Affairs*, 17:2, 319-335. 2004.

DIEZ, Thomas y STEANS, Jill. “A useful dialogue? Habermas and International Relations”. *Review of International Studies* 31, 127-140. 2005

ERLANGER, Steven. “Continental Divide. Economy Shows Cracks in European Union”, *New York Times* (8 de junio). 2009.

EUROPEAN UNION. “Key aspects of Russia’s current foreign and security policy” *Directorate-General for External Policies, Policy Department*, Bélgica. 2012.

FABBRINI, Sergio. “The Constitutionalisation of a Compound Democracy: Comparing the European Union with the American Experience”. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*. nº3. 2008.

FELDSTEIN, Martin. “EMU and International Conflict,” *Foreign Affairs*, November/December 1997

FIERKE, Karin y WIENER Antje. Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), no. 3.

FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. “Taking stock: The Constructivist ResearchProgram in International Relations and Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science*, 4 (1), 391-416. 2001.

FLOCHART, Trine. “After the Strategic Concept. Towards a NATO version 3.0”, *DIIS Report* 2011.

FLOCHART, Trine. “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014.

FOJÓN, Enrique. “El análisis estratégico, la vuelta al pragmatismo”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* nº 15. 2009.

FOJÓN, Enrique “Relevo en Afganistán, Obama endosa la apuesta de Petraeus”, *Análisis del Real Instituto Elcano*. 2009.

FREEDMAN, Lawrence. “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Paper*, nº 318, Londres, Institute for International and Strategic Studies. 1997.

FRIEDBERG, Aaron L. “The Euro Crisis and US Strategy”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 54, nº 6. 2012.

GADDY, Clifford e ICKES Barry W. “Russia and the World. Russia in 2020”, *Carnegie Endowment for International Peace*. 2011.

GAMBLE, Andrew. “Hegemony and Decline: Britain and the United States,” en OBRIEN Patrick K. y CLESSE Armand (Eds.), *Two Hegemonies: Britain, 1846–1914, and the United States, 1941–2001*, Aldershot, Reino Unido, Ashgate. 2002.

GOMART, Thomas. “Europe in Russian Foreign Policy: Important but no longer pivotal” *París, Russia/NIS Center*. 2010.

GORDON Philip H. “Europe’s Uncommon Foreign Policy”, *International Security*, vol. 22, nº3 (invierno). 1998

GORDON Michael R. y TRAINOR Bernard E. *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* 2006, Nueva York, First Vintage Book Edition, Random House. 2006

GRAHAM, Thomas. “The sources of Russia insecurity”, *Survival*, vol. 52, nº1 (febrero-marzo). 2010.

GRAY, Colin S. “The Continued Primacy of Geography”, *Orbis*, vol. 40, nº. 2.1996.

GRAY, Colin S. “Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture”. *National Institute for Public Policy*. Octubre 2006.

GRAY, Colin. Geopolitics and Deterrence. *National Institute for Public Policy* , Fairfax , Virginia , USA. Sep 2012

GRYGIEL, Jakub J. The Faulty Logic of the European Union & Its Consequences for the United States. *The Foreign Policy Research Institute*. 2012

GRYGIEL, Jakub J. “Europe: Strategic Drifter”. *The National Interest*. Volumen Julio-Agosto. 2013.

GUEROT, Ulrike y MARK. Leonard. “The new German question: How Europe can get the Germany it needs”, *European Council of Foreign Relation*. 2013.

HAAS, Richard N. “The Unraveling. How to respond to a Disorder World”. *Foreign Affairs*. Noviembre-Diciembre 2014. Pgs. 70-79.

HAY, Colin. *Política Analysis*. Palgrave Macmillan 2002

HEISBOURG, François. “The defence of Europe:Towards a new transatlantic division of responsibilities”. “*All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*”. Centre for European Reform (CER), Centre for European Reform (CER), Febrero 2012.

HELLMANN, Günther / REINHART Wolf . “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO”, in *Security Studies*, vol. 3, no. 1(Autumn): 3-43. 1993.

HIGASHINO, A. ‘Security and Enlargement’, paper presented at British International Studies Conference, Birmingham, 15–17 December. 2003.

HOPE, E. “Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War”, *Strategic Studies Institute* (noviembre). 2008.

HOWORTH Jolyon. “CSDP and NATO Post-Libya:Towards the Rubicon?”. *Egmont Royal Institute for International Relations* nº35 Julio 2012.

HOWORTH Jolyon. “The EU and NATO after Libya and Afghanistan: The Future of Euro-U.S. Security Cooperation”. *Yale Journal Of Strategic Affairs*.26 Feb 2013. Pag 30-39.

HUNTER Robert E. “US-European relations in the Greater Middle East”, *American Foreign Policy Interest* (junio) 2012.

HUNTINGTON Samuel, P. “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, Verano.1993.

IKEMBERRY GJ. (1998), “Institutions, Strategic Restrain and the Persistence of American Post-War Order, *International Security*, vol. 23, nº 3

IKEMBERRY, John. The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*. Mayo/Junio. 2014.

IONIN, Leonid. “Russia and NATO: Problem of NATO Expansion to the East in Russian Politics and Public Opinion (1992-1997)”, *NATO Democratic Institutions Fellowship Program*.1998.

JACKSON, Bruce P. “The Post-Soviet Twilight”, *Hoover Institution*. 1 Febrero 2013.

JONES, Ben (2011), “Franco-British Military Cooperation: a new engine for European defence?”, *EU-ISS Occasional Paper No,88*. París. 2011.

JONES, Georgina. Germany's Pivotal Role in the Iranian Nuclear Standoff. *Carnegie Endowment for International Peace*. Noviembre 20, 2007

JUPILE. J. y CAPORASO. J. A. “States, Agency and Rules, the European Union in Global Environmental Politics” en Rhodes C. (Ed.), *The EU in the World Community*, Lynnr Rienner. 1998.

KHALILZAD, Zalmay. “The Three Futures for Afghanistan, Why the Country Needs a Long-Term Commitment from the United States”. *Foreign Affairs*. December 16, 2011

KAPLAN Robert y BHALLA, Reva. “Turkey's Geographical Ambition”, *Análisis Stratfor*, 1 de Mayo. 2012.

KASSIM, Hussein y MENON, Anand. “Since the 1990s: member states and the European Commission”. Paper prepared for ARENA seminar University of Oslo. Febrero 2004

KELLER, Patrick. “Germany in NATO: The Status Quo Ally”. *Survival: Global Politics and Strategy*, 54:3, 95-110. 2012.

KEOHANE, Robert, O. “International relations, old and new” en R. E. Goodiny H.D. Klingemann (eds). *A new handbook of Political Science*. Oxford. Oxford University Press. 1966.

KEOHANE, Robert O. (1989): International Institutions and State Power. *Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press. 1989

KEOHANE, Robert. O. *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*. GARNET Working Paper: No: 9/06. September 2006.

KEOHANE, Daniel. “European Security and Defence Policy. The First 10 Years”, París, *EUISS*. 2009.

KUNDNANI, Hans. “Germany as an Geoeconomic power”, *The Washington Quarterly* (verano). 2011.

KRAMER, Stephen Philips. “The Return of History in Europe”. *Center for Strategic and International Studies The Washington Quarterly* • 35:4 pp. 81_91. 2012

KRASTEV, Ivan. The shape of Europe. *OpenDemocracy*. 29 Abril 2010.

KRASTEV, Ivan. “A retired power”, *The National Interest* (julio-agosto). 2010.

KRASTEV Ivan y HOLMES Stephen. “Putinism Under Siege: An Autopsy of Managed Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 23, nº 2 (julio). 2012.

KRAUTHAMMER, Charles. “The Unipolar Moment” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990/1991, Pags. 23-33

KUPCHAN Charles A; (2010), “NATO’s Final Frontier”, *Foreign Affairs* (mayo-junio). 2010.

KUPCHAN Charles A. “A Centrifugal Europe”, *Survival* (Enero). 2012.

LAYNE, Christopher. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”. *International Studies Quarterly*. 2012. 56, 203–213.

LEGENDRE, Thierry. “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014.

LINDSTROM, G. y SCHMITT, B. “One year on: lessons from Iraq”, *Chaillot Papers* nº 68, EUISS. 2004.

LONGWORTH, Philip. *Russia’s Empires*, Londres, John Murray Publishers. 2005.

LUKIN, Alexander. What the Kremlin Is Thinking. *Foreign Affairs*. Julio/Agosto. 2014

LUTWARK, Edward. “From Geopolitics to Geoeconomics. Logic of conflict”, *The National Interest* (verano). 1990.

MAJONE, G. "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization." *Governance* 15(3): 375-392. 2002

MANNERS, Ian. “Normative Power Europe. A contradictions in terms?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2. 2002.

MASSARI, Maurizio. “Russia and Europe after the Cold War: The Unfinished Agenda”, *WCFIA Working Paper*. 1998.

MAULL, Hanns. “Germany and Japan: The new civilian powers”. *Foreign Affairs*. 69, Nº5. Invierno 1990-91.

MAZZUCELLI, Colette. “EU-Iranian nuclear diplomacy: implications for US policy in the Middle East”. *Miami-Florida European Union Center*. Vol 4 nº6. Marzo 2007.

MCGINLEY, Shawn. “An ocean closer: re-examining us force reductions in Eropé”. *USAWC Strategy Research Project*. US Army War College. 2009

MEARSHEIMER John J. "Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, vol. 15, nº 1 (verano). 5-56. 1990.

MEARSHEIMER, J. "The false promise of International Institutions". *International Security*. 19 (3) Pags 5-49. 1994

MEARSHEIMER, John J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs*. Septiembre/Octubre 2014.

McLEAN, John. "Political Theory, International Theory and Problems of Ideology", *Millennium: Journal of International Studies*, 10: 2 (1981), pp. 102-25.

MONTFERRAND Bernard de y THIEROT Jean-Louis, *France-Allemagne: l'Heure de Verite*. Tallandier.Paris, 2011.

MORGENTHAU, Hans J. "What Is the National Interest of the United States?", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 282, nº 1. 1952.

MOURITZEN, Hans. 'Old' versus 'New' Europe: the 2002-08 Straitjacket of European Geopolitics. DIIS Working Paper 2010:10

NODIA, G. (2004) 'Europeanization and (Not) Resolving Secessionist Conflicts', *Journal of Politics and Minority Issues in Europe*, vol. 5, no. 1. 2004

ORTEGA, Martin. (2007), "Building the Future: The EU's Contribution to Global Governance", *Chaillot Paper* nº 100. EUISS. 2007.

PAVEL, B. y LIGHFOOT, J. "The Transatlantic Bargain After the Pivot", *Atlantic Council* (marzo). 2012.

PETERSON, John. "America as a European Power: The End of Empire by Integration?", *International Affairs*, vol. 80, nº 4 (julio). 2004.

POND. E. "Germany in the new Europe". *Foreign Affairs*. 70-2. 1992.

POSEN, Barry. "The European Security Strategy. Political Implications", *Oxford Journal on Good Governance* (julio). 2004.

POSEN, Barry, R. "The Case for Restraint," *American Interest*, Vol. 3, No. 1 (November/December 2007), Pag 7-17.

PÓTI, László. "Evolving Russian Foreign and Security Policy: Interpreting the Putin-doctrine", *Acta Slavica Iaponica*, Tomo 25: 29-42. 2008

RICE. Condoleezza. "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* (enero-febrero). 2000.

RICE. Condoleezza. "Rethinking the National Interest, American Realism for a New World", *Foreign Affairs* (julio-agosto); 2008.

RISSE-KAPPEN. Thomas. "Collective identity in a democratic community: The case of NATO". *Culture of National Security*, ed. Katzenstein, pp. 357-399. 1966

ROSATO, Sebastián. "Europe's Troubles Power Politics and the State of the European Project". *International Security*, vol. 35, no. 4 (primavera). 2011.

ROSS, Robert S. “US Grand Strategy, the Rise of China, and US National Security Strategy for East Asia” *Strategic Studies Quarterly*, vol. 7, nº 2 (verano). 2013.

RYNNING, Sten. “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014.

SCHIMMELFENN, Frank. “NATO enlargement: A constructivist explanation”, *Security Studies*, vol. 8, nº 2-3, *Special Issue: The Origins of National Interests*. 1998.

SIMMS, Brendan. “The European Triple Crisis of 2010”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 8, nº 2. 2010.

SIMÓN, Luis. “The Euro-debt crisis: from finance to geopolitics?”, *RUSI Analysis* (2 de diciembre); 2011.

SIMON, Luis. “International Power, National Grand Strategy and the Future of European Power”, *Tesis de la Facultad de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad de Londres*. 2010.

SIMÓN, Luis y ROGERS James. “The return of european geopolitics all roads lead through London”. *The RUSI Journal*. Vol. 155, No. 3, pp. 57-63. 2010.

SIMON Luis y ROGERS James. “Strategic partnerships allow the EU to build stronger relations with other countries”, *European Geostrategy* (23 de mayo). 2012.

SLOAN Stanley R. “How and Why Did NATO Survive the Bush Doctrine”, *Atlantic-Community.Org* (12 de diciembre). 2008.

SNYDER, Jack. “The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operation”. *RAND Publications*. Santa Monica. 1977.

TESÓN, Fernando R. “The liberal case for humanitarian intervention.” *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Pag 93-129.

TOJE, Asle, “The 2003. European Union Security Strategy: A Critical Appraisal”, *European Foreign Affairs Review* nº 10; *Introduction*, Oxford Journal on Good Governance (julio). 2008.

TORREBLANCA, José Ignacio. “La fragmentación del poder europeo”, Madrid, *Estudios de Política Exterior*. 2011.

VÉDRINE, Hubert. “Report for the president of the French Republic on the consequences of France’s return to NATO’s integrated military command, on the future of transatlantic relations, and the outlook for the Europe of Defence”. 14 de Noviembre) 2012.

WÆVER, Ole. ‘Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-war Community’, in: E. Adler and M. Barnett (Eds), *Security Communities* (Cambridge, Cambridge University Press). 1998.

WÆVER, Ole. “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”. *Danish Institute for International Studies*. Report 14. 2014.

WALT, Stephen M. “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, nº 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, primavera. 1998.

WALT, Stephen M. “Taming American power”. *Foreign Affairs*. Septiembre-Octubre. 2005.

WALTZ, Kenneth. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, 18 (2), 44-79. 1993.

WALLANDER, Celeste. “Russia: The Domestic Sources of a Less-than-Grand Strategy”, en *Strategic Asia 2007–08*. 2008

WIENER, Fierke y ANTJE, K. “Constructing Institutional Interest: EU and NATO Enlargement”, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, nº 5. Nº5. 1999.

WILLIAMS. Michael C. y NEUMANN. Iver B. “From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity”. *Millennium - Journal of International Studies* 2000 29: 357

Domestic Political Change and Grand Strategy, The national Bureau of Asia Research; (2000), *Institutional assets and adaptability. NATO after the Cold War*, International Organizations. 2000.

WATSON, S. The Human‘ as Referent Object? Humanitarianism as Securitization. *Security Dialogue* 42(3), pp. 3-20. 2011.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: *International Organization*, 46 (2), 391-425. 1992

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*. 88. 1994. Pags 384-96.

Libros

AGNEW, John. “*Geopolitics: re-visioning world politics*”. Londres, Routledge. 1998

ARTEAGA, Félix. “*La identidad europea de seguridad y defensa*”. Madrid, Biblioteca Nueva. 2007.

ASMUS, Ronald D. “*A little war that shook the world*”. Palgrave Macmillan. New York 2010.

ASTAKHOV, Evgeny. “*Rusia y la UE desde la óptica de la seguridad*”. Unión Europea y Rusia. Competición y cooperación, Madrid, Biblioteca Nueva. 2009.

BARANDOSKY, V. “*The Kosovo factor in Russia’s Foreign Policy*”, *International Spectator*, vol. 35, nº 2 (abril-juno). 2000.

BARBE, Esther. “*Cambio Mundial y Gobernanza Global. La interacción entre la UE y las instituciones internacionales*”, Tecnos. 2012.

BEZEN Balamir Coskun, “*Does the “Strategic Culture Matters? Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security*”, Perceptions (verano-otoño). 2007

BRETHENTON Charlotte y VOGLER John, *"The European Union as a Global Actor"*, Londres, Routledge. 2006.

BETTS Richard K. (2007), *"A Grand Strategy for America"* en DIEBEL T. (Ed.), *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge University Press. 2007

BLOUETT Brian W. *"Geopolitics and Globalization in the Twenties Century"*, Londres, Reaction Books. 2001.

BRAUDEL, F. *"A History of Civilizations"*. The Peguin Press. 1994

BRECHTEFELD, J. *"Mitteleuropa and German politics. 1848 to the present,"* Londres, Basingstoke McMillan Press. 1996.

BREMMER, Ian. *"The end of the free market"*. Porfolio/Penguin.London. 2010

BRZEZINSKI Zbigniew "US fate in US hands", *The National Interest* (26 de septiembre). 2012.

BRODIE, BERNARD. *"War and Politics"*. New York: Macmillan, 1973

CARR. Edward, H. *"The twenty years crisis"*, Palgrave-MacMillan1939 (edición 2001).

CLARK, Wesley. *"Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat"*, Public Affairs. 2002.

COLOM Guillem, *"Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares"*, Madrid. IUGM. 2008.

COOPER, Robert. *"The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century"* London. Atlantic Books. 2003

COOPER Robert. *"The post-modern state and the world order"*. Demos 2012

CORN, Tony. *"Toward a Gentler, Kinder German Reich?.The Realpolitik behind the European Financial Crisis"*. Journal Article. Small Wars Journal.29 Nov 2011.

COŞKUN, Bezen Balamir. *"Does "strategic culture" matter? old Europe, new Europe and the transatlantic security"*. Perceptions • Verano-Otoño 2007.

DOYLE, M.W. *"Liberalism and World Politics"*, *The American Political Science Review*, vol. 80, nº4. 1986.

DOYLE, Michael W. *"Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism"* New York: W.W. Norton & Company, 1997.

DEL POZO, Fernando. *"Rusia y las organizaciones de seguridad y defensa europeas"* Unión Europea y Rusia. Competición y cooperación, Madrid, Biblioteca Nueva. 2009.

DERRIDA, J. *"Das andere Kap. Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa"* (Frankfurtam Main, uhrkamp).1992. Traducido por **DIEZ, Thomas**. "Europe's others and the return of geopolitics".

DUGIN Aleksander, “*Osnovy Geopolitiki: Geopoliticheskoe Budushee Rossii*,” Moscow: Arktogeya Press, 1997.

DUFFIELD, M. “*Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*”. London: Zed Books.2001.

DUFFIELD, M. “*Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*”. Cambridge: Polity Press. 2007.

FERGUSON, Niall. “*The West and the rest. The War of The World*”. The Penguin Press. 2007.

FERGUSON, Niall. “*Civilization*”. Penguin Books; 2011.

FOLLEY, Conor. “*The Thin Blue: How Humanitarianism Went to War*”, Verso, Nueva York. 2008

FREEDMAN, L. “*The evolution of nuclear strategy*”. Mcmillan. Londres.1981.

FUKUYAMA, Francis. “*The end of History and the last man*”. Penguin 1992.

GALLIE. W. B. “*Essentially Contested Concepts* Proceedings of the Aristotelian Society. New Series, Vol. 56, (1955 - 1956), pp. 167-198.

GILPIN, Robert. “*War and Change in World Politics*,” Cambridge University Press. 1981.

GOLDSTEIN Judith y KEOHANE Robert O. “*Ideas and Foreign Policy*”, Cornell University Press. 1993.

GOMPERT, D. LARRABEE, F. “*America and Europe: A Partnership for a New Era*” (RAND Studies in Policy Analysis). Cambridge University Press. 1997.

GORDON, Phillip y SHAPIRO, Jeremy. “*Allies At War*”. MacGraw Hill. 2004

GRAHAM, Thomas. “*Russia and the World. Russia in 2020*”, Carnegie Endowment for International Peace.2011.

GROSS E. (2009), “*The Europeanisation of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*”, Basingstoke: Palgrave McMillan. 2009.

GRAY, John. “*Black Mass. Apocalyptic religion and the death of utopia*”. Penguin Books 2008.

GRYGIEL Jakub J. “*Great Powers and Geopolitical Change*,” JHU Press. 2008.

HAAS, E. “*Beyond the Nation State, functionalism and the international organization*”. Stanford, University Press. 1964.

HAAS, Marcel de , “*Russia’s Foreign Security Policy in the 21st Century. Putin, Medvedev and beyond*”. Routledge. 2010.

HABERMAS, Jürgen. “*Conciencia moral y acción comunicativa*”. Península, Barcelona. 1985.

HACKETT, G. “*Cautious revolution: the European Union arrives*” Westport, Greenwood Press, 1990. Pag1.

- HAFTENDORN, KEOANE, R y WALLANDER, Celeste.** *“Imperfect Unions: Security institutions Over Time and Space”*, Oxford University Press. 1999.
- HILL, Charles.** *“The trial of a Thounsand Years. World Order and Islamism.”* Hoover Institution Press. 2011.
- HOBBSAWM. Eric.** *“Age of Extremes”*. Abacus Books. Londres. 1995.
- HOCKENOS, PAUL.** *“Joschka Fiser and the Making of the Berlin Republica”*. Oxford University Press 2008. Pag 40. Citando a Ruud Koopmans.
- HOPF, Ted** (2002): *“Social construction of international politics: identities & foreign policies, Moscow”, 1955 and 1999*. Ithaca: Cornell University Press. 2002.
- IGNATIEFF, Michael.** *“The warrior’s honor”* New York, Henry Holt. 1998. Pag 95.
- ISMAY (Lord)** (1954), *“NATO, the First Five Years”*, París, OTAN.
- JUDT. Tony.** *“Postwar: A History of Europe since 1945”*. New York:Penguin, 2005,
- JUDT, Tony.** *“A Grand Illusion?”*, New York University Press. 2011.
- KAGAN, Robert.** *“On Paradise and power”*. Alfred A. Kanopf Publishers. 2003.
- KAGAN, Robert.** *“The return of History”*, Nueva York, Alfred A. Knopf. 2008.
- KALDOR, Mary.** *“New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. 2nd ed”*. Cambridge: Polity Press. 2006
- KAPLAN, Robert D.** *“The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate”*. Random House. 2012.
- KAPLAN, Robert D.** *“The Tragedy of U.S. Foreign Policy”*. *The National Interest*. 1 Agosto 2013
- KATZESTEIN, Peter.** *“Tamed Power. Germany in Europe”*.Ithaca, Cornell University Press. 1972.
- KBÁLKOVA Vendulka, ONUF Nicholas y KOWERT Paul,** *“International Relations in a Constructed World”*, Londres, M.E. Sharpe Armonk. 1998.
- KENNEDY, Paul.** *“After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.1884.
- KENNEDY, Paul,** *“The rise and fall of the great powers, Random House; Neorrealism and its critics”*, Nueva York, Columbia University Press; 1987.
- KENNEDY, Paul,** *“The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from1500 to 2000”*. London, Fontana Press, 1990, p xxii.
- KEOHANE Robert O y NYE Joseph S.** *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”*, Boston: Little, Brown.1977.
- KEOHANE, Robert. O.** *“After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”*. Princeton University Press Princeton. 1984.

- KINDLEBERGER Charles P.** *“The World in Depression, 1929–1939,”* Berkeley University of California Press. 1973.
- KISSINGER, Henry.** *“Does America need a Foreign Policy. Yoward a Diplomacy for the 21st Century”.* Touchstone. 2001.
- KISSINGER, Henry.** *“World Order. Reflections the Character of the History and the Course of History”.* Alen Lane. Pinguin. 2014.
- KHALIZAD, Zalmay.** “The Three Futures for Afghanistan”, *Foreign Affairs* (16 de diciembre). 2011.
- KLAUS, Václav.** *“Europe, the shattering of illusions”.* Bloombury. London. 2011
- KRASTEV, I. LEONARD M., BECHEV, D. y KOBZOVA, J.** *“The Spectre of a Multipolar Europe”*, ECFR (octubre). 2012.
- KUNDNANI, Hans.** “Germany as a Geoeconomic power.” *The Washington Quarterly* • 34:3 pp. 31_45. 2011.
- LEONARD, M.** *“Why Europe Run the 21st Century?”*, Fourth Estate. 2005.
- LINDLEY-FRENCH, Julian.** *“The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance”.* New York and London: Routledge. 2007.
- LUKES, Steven.** *“Power. A radical View”.* Basingstoke. Macmillan. 1974
- LUKYANOV, Fyodor.** *“Russia’s Place in the World of Unintended Consecuences, or Murphys’s Law and Order, en Russia in 2020,* Carnegie Endowment. 2011
- LUNDESTAD, Geir.,** *“Empires by integration: the United States and European integration, 1945–97”*, Oxford University Press. 1997.
- MEARSHEIMER** “John J. *The Tragedy of Great Power Politics*”, Nueva York, W.W. Norton; 2001.
- MISKIMMON, Alistair. O’LOUGHLIN, Ben and ROSELLE, Laura.** *“Forging the World: Strategic Narratives and International Relations”.* Center for European Politics. 2012.
- MILWARD Alan S.,** *“The European Rescue of the Nation-State”*, London: Routledge, 1992.
- MISHRA, Amarendra,** *“Security in New Russia”*, New Delhi: Kalpaz Publications. 2007.
- MORAVCSIK, Andrew.** *“The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht”*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.
- MORAVCSIK, Andrew.** *“The European Constitutional Settlement”.* The World Economy. Princeton University 2008.
- MORGENTHAU, Hans J.** *“Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace”*, McGraw Hill (sexta edición); 1985.
- MURRAY, Williamson.** *“The Making of Strategy”*, Londres, Cambridge University Press. 1994.

- NYE, Joseph S.** *"The Paradox of American Power"*. Oxford Univ. Press 2002.
- NYE, Joseph S.** *"The Future of Power"*, Public Affairs. 2011.
- ÓTAUTHAIL, Gearóid.** *"Critical Geopolitics"*, Londres, Routledge. 1996
- PETERSON, John y POLLACK, Mark.** *"Europe, America, Bush"*, Nueva York Routledge. 2004.
- POSEN, Barry.** *"Pull Back. The Case for a Less Activist Foreign Policy."* Foreign Policy (enero-febrero). 2013.
- RACHMAN, Gideon.** *"The end of Win-Win World"*, Foreign Policy. Marzo. 2012.
- RIFKIN, Jeremy.** *"The European Dream: How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream"*, Nueva York, Penguin Group. 2004.
- ROSECRANCE, Richard.** *"The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World"*. New York: Basic Books, 1986.
- ROSENAU James N.** (1990), *"Turbulence in politics. A Theory of Change and Continuity"*, Princeton University Press.
- RUGGIE, John.** *"Constructing the World Politics: Essays on International Institutionalization"* Routledge. Londres. 1998 pag 102
- SCHIMMELFENN, Frank.** *"NATO's Enlargement to the East: An Analysis of collective. Decision-making"*. EAPC-NATO Individual Fellowship Report 1998-2000.
- SIMÓN, Luis.** *"Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO conundrum in perspective."* Palgrave Macmillan. 2013.
- SLAUGHTER, "Anne-Marie.** *International Relations, Principal Theories."* Publicado por Wolfrum, R. (Ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011) www.mpepil.com
- SLOAN, Stanley R** *"The United States and European Defence"*, Institute for Security Studies Western European Union, Paris, April 2000.
- SMITH M.** *"Europe's Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation"*. Cambridge University Press. 2004.
- SMITH, M. A.** *"NATO in the first decade after the Col War"*. Nowel, Kuvler. Academic Publishers. 2000.
- SMITH Graham.** *"The masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism"*, Transactions, Institute of British Geographers. 1999.
- SNYDER. J.** *"Myths of Empire. Domestic politics and International Ambitions"*. Ithaca. Cornell University Press, 1991
- SNYDER Jack.** *"One World, Rival Theories."* Foreign Policy, No. 145 (Nov. - Dec., 2004).
- SPYKMAN, Nicholas J.** *"America's Strategy in World Politics"*. Nueva York: Harcourt and Co. 1943.

SPYKMAN, Nicholas J. *“The Geography of Peace”*. Nueva York, Harcourt, Brace and Co. 1944.

STILO, Alessio. *“An Imperial State: Turkey according to Erdoğan and Davutoğlu”*, Limes Heartland, marzo. 2013.

TALEB, Nassim N. *“The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable”*, Penguin Press, Nueva York. 2007.

TOJE, Asle. *“The Geography of Federal Assembly Addresses Under Putin and Medvedev”*, North Dakota State University, marzo; 2013.

TRENIN, Dmitri. *“Post-imperium”*, Carnegie Endowment for International Peace. 2011.

URWIN, D. *“The European Community 1945-85”* en Michael Cini. *European Politics*. Oxford. Oxford University Press. 2003.

WALTZ, Kenneth. *“Theory of International Politics”*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley. 1979.

WALTZ, Kenneth. *“Man State and War, a theoretical analysis”*. Columbia University Press. 2001.

WENDT, Alexander. *“Social Theory of International Politics”*, Cambridge University Press. 1999.

WILLIAMS, Paul.D. *“Security Studies: An Introduction”*, London and New York: Routledge Publication. 2008